



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

**NOTA n. 00335/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**Processo Administrativo Eletrônico (NUP) n° 02000.010721/2023-58.**

**Processo Administrativo Eletrônico (SEI) n° 02000.010721/2023-58.**

**Interessado/Consulente/Demandante:** Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secex/MMA.

**Assunto/Objeto:** Proposta de Resolução CONAMA. Fase do §2º do art. 11 da Portaria MMA n° 630/2019 (RICONAMA).  
Alteração do regime jurídico dos padrões de qualidade do ar.

Excelentíssimo Sr. CONJUR/MMA Adjunto,

**I - Relatório**

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico deflagrado pelo Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secex/MMA ante o recebimento de proposta de revisão da Resolução CONAMA n° 491/2018, encaminhada pelo Secretário Nacional do Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental, alterando assim o regime jurídico atinente aos padrões de qualidade do ar.

1.1. Na oportunidade, juntou-se: i) proposta de ato a ser analisada (docs. Sei n°s 1385755 e 1385756); ii) justificativa da proposta (doc. Sei n° 1385758).

2. Após, o feito foi diretamente remetido a esta CONJUR/MMA, nos termos do §2º do art. 11 da Portaria MMA n° 630/2019 (RICONAMA).

**3. Eis o relatório. Aprecia-se juridicamente.**

4. Verte dos autos que o DSISNAMA recebeu proposta de Resolução CONAMA que intenta dispor sobre padrões de qualidade do ar e, para tanto, remeteu-a para análise desta CONJUR/MMA nos termos do §2º do art. 11 do RICONAMA.

5. A teor do RICONAMA, todas as propostas de Resolução devem ser propostas e apresentadas com justificativa que contenha "conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação" e, a teor do próprio §1º do art. 11 do RICONAMA, este conteúdo mínimo é o seguinte, *in litteris*:

Art. 11. As propostas de resolução deverão ser apresentadas à Secretaria- Executiva do Conama por meio de minuta e **justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.**

§ 1º A justificativa da proposta de resolução deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – relevância da matéria ante às questões ambientais do País;

II – degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível com indicações quantitativas;

III – aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas;

IV – escopo do conteúdo normativo; e

V – análise de Impacto Regulatório.

6. É possível, ante o princípio da informalidade que rege o processo administrativo, que todas estas informações constem de documento único, não se exigindo uma peça singular e formal para cada inciso.

7. Analisando com detença a peça técnica remetida pela área técnica consulente e constante do doc. Sei n° 1385758, tem-se por atendidos os incisos I a IV supra, contudo, não há menção à análise de impacto regulatório exigido pelo inciso V ou justificativa expressa quanto à sua hipótese de dispensa, nos moldes como permitido pelo Decreto n° 10.411/2020.

8. Desta feita, é de se restituir os autos ao DSISNAMA, a fim de juntar a necessária análise de impacto regulatório quanto à matéria que se pretende alterar ou sua respectiva hipótese de dispensa. Sobre o tema da análise de impacto regulatório, junta-se o Parecer n° 286/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU e seu despacho de aprovação, que cuidaram especificamente deste tema no âmbito do CONAMA, resgatando assim o histórico do instituto no âmbito dos atos normativos do CONAMA.

9. Sobre a matéria de fundo, tem-se que o CONAMA é competente para a normatização de padrões de qualidade do ar, *ex vi* do art. 8º, inciso VII da Lei n° 6.938/81.

10. Ato contínuo, sobre o texto apresentado, não se vislumbrou injuridicidades. A matéria é eminentemente técnica e, futuramente, a depender do aprofundamento da instrução realizada nos autos e antes da ida a plenário da proposta, é possível que aspectos jurídicos ganhem relevo, o que, por ora, não se vislumbra.

11. Feitos estes acotamentos, segue-se à conclusão.

**II - Conclusão**

12. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, concluo:

i) sob o aspecto regimental, pela necessidade de atendimento ao inciso V do §1º do art. 11 do RICONAMA ou pela aposição de fundamentação expressa quanto à necessidade de dispensa da AIR, tudo a fim de que a presente proposta de Resolução CONAMA siga seu regular trâmite;

ii) no mérito, pela ausência de óbice jurídico, pelo menos no presente estágio processual.

13. Aprovada esta peça jurídica, sugiro devolução ao DSISNAMA para ciência e seguimento.

14. Eis a manifestação jurídica. Ao CONJUR/MMA Adjunto, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399/2009.

Brasília, 13 de julho de 2023.

OLAVO MOURA VITÓRIO TRAVASSOS DE MEDEIROS  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000010721202358 e da chave de acesso afaad110



Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1225448489 e chave de acesso afaad110 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-07-2023 16:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE-CONJUR

**DESPACHO n. 01506/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.006835/2020-51**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

Aprovo o PARECER n. 00286/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que analisou a consulta formulada pelo Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA sobre a aplicação do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que "Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019", no que tange aos atos normativos editados pelo CONAMA.

Antes de adentrar nos questionamentos apresentados pelo DSISNAMA, é importante destacar que o Decreto nº 10.411, de 2020, fez referência aos órgãos colegiados somente no § 2º do art. 1º (**§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo**).

Portanto, partindo dessa premissa normativa chega-se a raciocínio jurídico de que o referido Decreto determinou claramente que o órgão ou a entidade que presta o apoio administrativo ao colegiado será o competente para aplicar as regras nele fixadas.

No caso em tela, o órgão no âmbito do CONAMA que exerce essa competência chama-se DSISNAMA, tendo em vista o disposto na alínea "a" do inciso I do art. 9º do Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020, *verbis*:

"Art. 9º Ao Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente compete:

**I - prestar o apoio técnico-administrativo necessário:**

**a) ao funcionamento do Conama;**

(...)"

No entanto, o DSISNAMA, ao aplicar as regras previstas no Decreto nº 10.411, de 2020, poderá solicitar a manifestação dos órgãos técnicos competentes que integram o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas, conforme exposto no Parecer ora em análise. É possível aplicar nessa hipótese o disposto no § 2º do art. 11 do Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019 - Regimento Interno do CONAMA (*§ 2º A Secretaria-Executiva do Conama solicitará a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente sobre proposta de resolução e de recomendação, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de vinte dias*).

Quanto aos questionamentos apresentados pelo DSISNAMA e que foram respondidos no Parecer em apreciação, faço a seguir a síntese dos posicionamentos nele defendidos e ora acolhidos por este subscritor:

a) **Posicionamento nº 1:** A resolução prevista na alínea "a" do inciso I do art. 9º do Regimento Interno do CONAMA será precedida da realização de análise de impacto regulatório - AIR quando seu objeto normativo

disciplinar matéria de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados (art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), salvo nos casos de AIR dispensável (art. 4º do Decreto nº10.411, de 2020) e dispensada (art. 3º do Decreto nº10.411, de 2020). O mesmo entendimento pode ser aplicado na hipótese de edição de resolução estabelecida na alínea "c" do inciso I do art. 9º do Regimento Interno do CONAMA que tenha característica geral e abstrata, conforme determina o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019. Os demais atos do CONAMA estatuídos no art. 9º do seu Regimento Interno não serão precedidos de AIR, em princípio. Assim, o que se deve analisar, no caso concreto, para a aplicação do art. 5º da referida Lei é se o ato a ser editado pelo CONAMA caracteriza-se como norma genérica e abstrata que disciplina interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

**b) Posicionamento nº 2:** Não é possível antever quais as matérias submetidas ao CONAMA poderão ser disciplinadas por atos normativos considerados de baixo impacto e, portanto, dispensadas de AIR, conforme determina o inciso III do art. 4º do Decreto nº10.411, de 2020. Somente a análise do caso concreto permitirá verificar se o ato normativo a ser editado é de baixo impacto de acordo com o disposto nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do art. 2º do citado Decreto (*não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais*).

**c) Posicionamento nº 3:** O § 1º do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, determina que nas hipóteses de dispensa de AIR será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. Ao se interpretar de forma sistemática esse dispositivo com o Regimento Interno do CONAMA (art. 11, §1º, inciso IV), pode-se afirmar que o conselheiro proponente deverá apresentar ao DSISNAMA a minuta de resolução e a justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.

Essa justificativa deverá conter, entre outras informações, a análise de impacto regulatório. Caso o conselheiro proponente entenda ser dispensável a AIR, deverá apresentar a justificativa idônea por meio de nota técnica ou documento equivalente, conforme determina o §1º do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.

Na hipótese de não elaboração pelo conselheiro proponente de nota técnica ou documento equivalente, poderá o DSISNAMA solicitar do referido conselheiro a apresentação dessa manifestação.

No entanto, como forma de evitar uma interpretação mais restritiva do §1º do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, quanto à legitimidade para elaboração da nota técnica ou documento equivalente, uma vez que não está claro nesse dispositivo quem detém tal competência, é possível defender o entendimento de que o DSISNAMA, nos casos de ausência ou insuficiência técnica da manifestação que justifique a dispensa da AIR pelo conselheiro proponente, poderá solicitar o citado documento dos órgãos técnicos competentes que integram o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas (arts. 11, § 2º e 60, inciso XVI do Regimento Interno).

**d) Posicionamento nº 4:** A aplicação do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020, no âmbito do CONAMA, concentra-se na fase inicial de admissibilidade da proposta de resolução, haja vista que o citado artigo determina que *"a AIR será iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou à conveniência e à oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado"*.

Dessa forma, o órgão competente para fazer essa avaliação prévia é o DSISNAMA (art. 1º, §2º, do Decreto nº10.411/2020), que poderá ser auxiliado pelos órgãos técnicos competentes que integram o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas.

**e) Posicionamento nº 5:** No caso de dispensa de AIR em razão de urgência, compete ao DSISNAMA (art. 1º, §2º, do Decreto nº10.411/2020) deflagrar e conduzir o procedimento administrativo, bem como elaborar a Avaliação de Resultado Regulatório- ARR prevista no art. 12 do Decreto nº 10.411/2020, com o apoio dos órgãos técnicos competentes que integram o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas.

**f) Posicionamento nº 6:** Não se aplica a obrigatoriedade de elaboração de AIR às propostas de ato normativo no âmbito do CONAMA que, na data da produção de efeitos do Decreto nº 10.411/2020, ou seja, 14 de outubro de 2021, tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação popular, conforme dispõe o art. 22 combinado com o art. 24, inciso II, do citado Decreto.

Para os processos administrativos em trâmite no CONAMA, que encerram a fase instrutória até o dia 14 de outubro de 2021 e já se encontram na fase de julgamento, iniciada com inclusão do processo na pauta para discussão e deliberação no Plenário, não se aplica a obrigatoriedade de elaboração de AIR, tendo em vista os fundamentos apresentados no Parecer ora em análise.

Diante do entendimento desta Consultoria Jurídica acima exposto, encareço ao apoio o envio destes autos ao DSISNAMA, para ciência e providências que entender cabíveis.

Brasília, 28 de novembro de 2021.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000006835202051 e da chave de acesso 047d8b8f



Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 776581100 e chave de acesso 047d8b8f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 30-11-2021 12:10. Número de Série: 37899407018418184352052481385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

**PARECER n. 00286/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 02000.006835/2020-51.**

**Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 02000.006835/2020-51.**

**Interessado/Consulente/Demandante:** Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA.

**Assunto/Objeto:** Processo Administrativo de Consulta. Questionamentos jurídicos quanto à implementação da AIR (Análise de Impacto Regulatório) e ARR (Avaliação de Resultado Regulatório), do Decreto nº 10.411/2020, no âmbito do CONAMA.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONSULTA. LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA - LLE. LEI Nº 13.874/2019. ART. 5º. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR. DECRETO Nº 10.411/2020. REGULAMENTO DA AIR. QUESTIONAMENTOS DO DEPARTAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - DSISNAMA. ATOS DO CONAMA. PORTARIA MMA Nº 630/2019. REGIMENTO INTERNO DO CONAMA. ATOS. CONSIDERAÇÕES. IRRELEVÂNCIA DO NOMEN IURIS DOS ATOS. IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO, POR ATO INFRALEGAL DO CONAMA, DO PRESSUPOSTO DA AIR CONSTANTE DO ART. 5º DA LLE. EXPLICITAÇÃO DAS HIPÓTESES DE AIR DISPENSADA E DISPENSÁVEL. ANÁLISE, À LUZ DA CONCEITUAÇÃO REGIMENTAL, DE CADA ATO DO CONAMA. CAUTELAS QUANTO À POSSIBILIDADE E NECESSIDADE DE EXAME CASO A CASO. ATO DE BAIXO IMPACTO. DEFINIÇÃO NO REGULAMENTO. HIPÓTESES AMPLAS E IMPOSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO TERMINATIVA DA INDICAÇÃO DOS ATOS REGIMENTAIS DO CONAMA. POSSIBILIDADE DE INDICAÇÃO A PRIORI. CARACTERIZAÇÃO QUE DEMANDA APRECIAÇÃO DO CASO CONCRETO. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO EXIGÊNCIA DE UM JUÍZO PRÉVIO DE PONDERAÇÃO SOBRE O PROBLEMA REGULATÓRIO. ART. 4º, §§1º, 2º E 3º DO DECRETO Nº 10.411/2020. CONSIDERAÇÕES SOBRE COMPETÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA OU DOCUMENTO EQUIVALENTE. DECRETO Nº 10.411/2020 E DEVIDO PROCESSO REGIMENTAL NOS TERMOS DA PORTARIA MMA Nº 630/2020. SOLUÇÃO. NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO DECRETO, PARA ALÉM DE QUEM PRODUZA O DOCUMENTO. POSSIBILIDADE DE SUPRIR A AUSÊNCIA DO DOCUMENTO. ART. 5º DO DECRETO Nº 10.411/2021. OBRIGATORIEDADE DA AIR. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA SOLUÇÃO APRESENTADA. CONSIDERAÇÕES. CONTORNOS DO INSTITUTO. CONSIDERAÇÃO DA INTERDISCIPLINARIEDADE E DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS E INSTÂNCIAS QUE INTEGRAM E CIRCUNDAM O CONAMA. SOLUÇÃO ENGENDRADA E SUGESTÃO DE LEGE FERENDA. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR. ART. 12 DO DECRETO Nº 10.411/2020. COMPETÊNCIA. DSISNAMA. DEFLAGRAÇÃO DE PROCEDIMENTO. CONSIDERAÇÕES. DIREITO INTERTEMPORAL E APLICAÇÃO DO ART. 22 DO DECRETO Nº 10.411/2019. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CPC. ART. 15. ART. 455. JULGAMENTO PELO PLENÁRIO DO CONAMA COMO ATO ÚNICO. MOMENTO IMEDIATAMENTE ANTERIOR À REMESSA DOS AUTOS AO PLENÁRIO DO CONAMA. PEDIDO DE VISTA E RETIRADA DE PAUTA. CONSIDERAÇÕES. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS.

- "(...) Como resultado da consagração inédita de direitos sociais na Constituição de 1988, uma imensa profusão de normas interventivas pode ser identificada nas três últimas décadas de prática infraconstitucional. A mesma atividade legislativa não pode ser percebida nas garantias de liberdade econômica. Gradualmente, atingiu-se um cenário de baixíssimo índice de

liberdade econômica no Brasil, revelado nas análises dos *rankings* produzidos por *think tanks* variados.

É o caso do *think tank* "Fraser Institute", dedicado à pesquisa e assuntos ligados a políticas públicas e economia, que calcula anualmente o índice de liberdade econômica de 162 Estados. O relatório vale-se de cinco critérios: i) tamanho do governo; ii) sistema legal de direitos e propriedade; iii) solidez monetária; iv) liberdade econômica internacional; e v) regulação. Nele, o Brasil figurou, no último relatório, na **120ª posição**, seguido do Togo, Tunísia, Bangladesh, entre outros. Entretanto, se avaliado apenas sob o aspecto "Regulação", o Brasil encontra-se no **161º lugar**.

Por sua vez, o trabalho realizado por The Heritage Foundation", em que se analisa o ranking de liberdade econômica de 180 países, apresentou o Brasil, na última publicação, na **150ª posição**. Figuram na lista de 2019, próximos ao Brasil, Nigéria (151ª), Afeganistão (152ª) e Angola (156ª). Nos últimos lugares do índice, pouco abaixo do Brasil, encontram-se Cuba (178ª), Venezuela (179ª) e Coreia do Norte (180ª)

Esses dados de realidade constaram da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica" (OLIVEIRA. Amanda Flávio de. Capítulo "Comentários ao Capítulo I - Disposições Gerais" na obra **Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada artigo por artigo**/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 17-18).

- Em artigo de Geanluca Lorenzon, Diretor de Desburocratização do Ministério da Economia, responsável e principal-redator da Lei de Liberdade Econômica, desde sua elaboração como minuta de MP até a sanção em lei, destaca-se: "(...) o péssimo desempenho do Brasil nos instrumentos que mensuram esse determinante é evidência inescusável: o país figura em 150ª posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144ª posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123ª posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute" (LORENZON. Geanluca. Capítulo "Estrutura e escopo da Lei da Liberdade Econômica" na obra **Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada artigo por artigo**/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 26).

## I - Relatório

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico de consulta tramitado pelo Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, nos termos do OFÍCIO Nº 3350/2021/MMA, a fim de que haja resposta jurídica aos questionamentos ali veiculados, todos atinentes a aspectos do Decreto nº 10.411/2020 quanto ao CONAMA.

0652562), exarou o Ofício nº 3350/MMA-MMA (doc. Sei nº [0752339](#)), aduzindo que, recentemente, teve ciência do Ofício Circular Nº 177/2021/MMA (SEI 0749341), que trata do Decreto nº 10.411/20, disponente sobre a regulamentação da "(...) análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada" e que, como a nova regulamentação deverá ser aplicada aos atos normativos editados pelo CONAMA, surgiram dúvidas quanto a aspectos daquele Decreto relativamente à realidade daquele colegiado. Ei-las, *textus*:

3. Preliminarmente, cumpre indagar se a regra prevista no §2º, do art. 1º do referido decreto se aplica unicamente às propostas de resolução, por conter, em sua maioria, conteúdo normativo, ou também aos demais atos do CONAMA (Propostas de Recomendação, Proposição e Moção - Art. 9º do Regimento Interno)?

4. Considerando que o ato normativo de baixo impacto é aquele que não repercute de forma substancial nas políticas públicas ambientais (Art. 2º, II) e tendo em vista as competências do CONAMA previstas no art. 7º do Decreto nº 99.274/90, quais as matérias que tramitarão no colegiado poderão ser classificadas como ato normativo de baixo impacto?

5. No caso de dispensa do AIR, conforme dispõe o art. 4º do Decreto, a nota técnica ou documento equivalente de que trata o §1º do Art. 4º deverá ser elaborado pelo conselheiro proponente da matéria ou pelos órgãos competentes do MMA quando da análise da proposição, de acordo com o que dispõe o §2º, do art. 11 do Regimento Interno do CONAMA? Tais órgãos competentes podem suprir eventual falha na elaboração do AIR realizada pelo conselheiro proponente?

6. Tendo em vista que, quando da propositura das matérias pelos conselheiros, qual órgão do MMA fará a avaliação de que trata o art. 5º do Decreto?

7. No caso de dispensa de AIR em razão de urgência, de quem será a competência para elaboração do ARR conforme dispõe o art. 12 do Decreto?

3. Após, os autos vieram a esta CONJUR/MMA.

3.1. De modo superveniente, nova consulta foi enviada, conforme o **DESPACHO N° 44187/2021-MMA**, a saber:

Em complemento à consulta anterior (OFÍCIO N° 3350/2021/MMA), qual seria o marco temporal para aplicação da regra de exceção do art. 22 do Decreto nº 10.411/2020, que fala em propostas normativas que já tenham sido "submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social", no âmbito do CONAMA?

4. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

## II - Fundamentação Jurídica

5. Tratando-se de consulta do DSISNAMA que veicula 5 (cinco) questionamentos jurídicos, cindir-se-á esta fundamentação jurídica, de modo a melhor enfrentar cada importante aspecto demandado.

**II.1. Dos atos típicos do CONAMA e o §2º do art.1º do Decreto nº 10.411/2020 ("Dúvida 1: cumpre indagar se a regra prevista no §2º, do art. 1º do referido decreto se aplica unicamente às propostas de resolução, por conter, em sua maioria, conteúdo normativo, ou também aos demais atos do CONAMA (Propostas de Recomendação, Proposição e Moção - Art. 9º do Regimento Interno)?").**

6. No que interessa ao plexo normativo do CONAMA, o instituto da análise de impacto regulatório (AIR) tem baldrame direto no art. 5º da LLE, *textus*:

### CAPÍTULO IV - DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. ([Regulamento](#)).

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

7. Dessume-se, da literalidade do dispositivo, que a AIR tem guarida quando caracterizados os seguintes pressupostos: i) proposta de edição/alteração de ato normativo; ii) este ato normativo deve ser de interesse geral de: a) agentes econômicos ou; b) usuários de serviços públicos; iii) tenha como sujeito competente para sua proposição um órgão ou entidade da Administração Pública Federal; iv) traço da preteridade (expressão legal "precedida"); v) elemento finalístico/teleológico: conterà informações e dados sobre possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

7.1. O Regulamento define o instituto como " procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;" (art. 2º, inciso I do Decreto nº 10.411/2020).

7.2. Adicionalmente, tem-se, como elementos negativos, ou seja, situações descritas no regulamento e reconduzíveis ao parágrafo único do art. 5º da LLE, as hipóteses em que a AIR pode SERÁ DISPENSADA ou



PODERÁ SER DISPENSADA, a ser falar em AIR dispensada e AIR dispensável. Vejamos os correspondente dispositivos do regulamento:

o AIR dispensável:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

o AIR DISPENSADA:

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

§ 1º No âmbito da administração tributária e aduaneira da União, o disposto neste Decreto aplica-se somente aos atos normativos que instituem ou modificam obrigação acessória.

§ 2º O disposto no **caput** não se aplica aos atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;

II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;

IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;

V - que disponham sobre segurança nacional; e

VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

8. Sendo este o contexto em que inserido o §2º do art. 1º do Decreto nº 10.411/2020 (§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo) e fncadas tais premissas, vejamos os típicos atos do CONAMA, todos arrolados no art. 9º da Portaria MMA nº 630/2019 (RI CONAMA), *in integrum*:

## Subseção III - Dos Atos do Conama

Art. 9º São atos do Conama:

## I - Resolução:

- a) quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;
- b) quando determinar, se julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;
- c) quando determinar, mediante representação do Ibama, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e
- d) quando tratar da integração ao SNUC de unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria dentre aquelas constantes na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e cujas características permitam, em relação a estas, clara distinção.

II - Proposição: quando se tratar de proposta sobre matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo;

III - Recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e demais temas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e

IV - Moção: quando se tratar de manifestação relevante, relacionada com a temática ambiental.

9. O que se tem, na verdade e em essência, é uma impossibilidade de afastamento do comando legal em razão do "tipo" do ato. Uma vez que qualquer ato do CONAMA, sendo irrelevante *nomen iuris*, constitua-se em "atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas," deverá ser objeto da exigência da análise de impacto regulatório e todos os consectários deste instituto.

9.1. Sendo a realidade exímia na produção de problemas, soluções e situações fáticas, que passam, não raro, ao largo do quanto idealizado pelo legislador, a linha mais segura é verificar, *caso a caso*, se o ato a ser editado pelo CONAMA, ou sua Secretaria Executiva, é de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados, atendendo ao referido art. 5º da LLE.

9.2. Em razão dos contornos legais e regimentais dos atos do CONAMA, é possível inferir que as Resoluções da alínea "a" do inciso I do art. 9º do RICONAMA, quase sempre serão objeto de AIR - desde que não sejam subsumidas nas hipóteses de AIR dispensável ou dispensada, por evidente. Da mesma forma, é possível ter em mente que a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos da alínea 'c' do mesmo dispositivo praticamente não terá caráter geral. Mas, a depender da forma como o ato for redigido, é possível que tenha característica geral, abstrata e capaz de impactar indeterminadamente certos agentes econômicos. Desta forma, o que se tem é uma necessidade de cautela de, caso a caso, verificar esta possibilidade de impacto ou não. Esta é uma vigilância que o CONAMA e, a reboque, o DSISNAMA, terão que ter a partir do dia 14 de outubro de 2021.

9.3. Assim, com a proemial cautela do item anterior e levando em conta as definições regimentais dos típicos atos do CONAMA, tem-se o seguinte quadro: i) a moção, em sua definição regimental, não subsume-se ao art. 5º da LLE. Na tradição do CONAMA, têm uma natureza de exortação, eminentemente política, direcionada a agentes, órgãos, pessoas ligadas à temática ambiental; ii) a recomendação, em sua definição regimental, atrela-se a casos concretos, não subsumindo-se, assim, ao art. 5º da LLE; iii) a proposição, em sua conceituação regimental, tampouco possui caráter geral, abstrato e capaz de impactar nos agentes econômicos. Eventual normativo que dali seja resultante é que será objeto da AIR, o que não se confunde com a própria proposição do CONAMA, que apenas deflagra certos processos e debates públicos no seio do SISNAMA; iv) relativamente às Resoluções, inquestionavelmente a hipótese da alínea 'a' do inciso I, supra, ostenta caráter geral, abstrato e dotado de possível impacto nos *players* que têm interface com a temática ambiental, preocupação do legislador da LLE. Já aquelas (Resoluções) atreladas a casos concretos, alíneas 'b', 'c' e 'd' do inciso I, *supra*, não subsumem-se ao art. 5º da LLE.

9.4. Por excesso de clareza: *a priori*, é possível ter esta visão a partir da leitura regimental. Não obstante, caso o gestor identifique os pressupostos do art. 5º, independente da nomenclatura regimental, a AIR deverá ser objeto de enfrentamento.

**II.2. A AIR, os atos de baixo impacto e o CONAMA (questionamento 2: "Considerando que o ato normativo de baixo impacto é aquele que não repercute de forma substancial nas políticas públicas ambientais (Art. 2º, II) e tendo em vista as competências do CONAMA previstas no art. 7º do Decreto nº 99.274/90, quais as matérias que tramitarão no colegiado poderão ser classificadas como ato normativo de baixo impacto?").**

10. Por definição, ato normativo de baixo impacto é aquele que "não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;", "não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira;" e "não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;" (art. 2º, II, alíneas 'a', 'b' e 'c').

11. A teor do art. 4º, III da LLE, uma vez definido o ato como de baixo impacto, a AIR é **dispensável**.

12. À semelhança do aduzido na hipótese anterior, apenas a análise do caso concreto, ou seja, do problema regulatório identificado e, a partir dali, do ato normativo eventualmente idealizado, é que se poderá verificar se o ato é de baixo impacto ou não. No caso, tem-se uma dificuldade maior na definição prévia, uma vez que ainda não é claro se as hipóteses são cumulativas ou alternativas. A dificuldade também é aumentada em razão do emprego de expressões não tão precisa e que terminarão por demandar, diante do caso concreto, apreciação casuística (Ex: "aumento expressivo", "não repercute de forma substancial", "não provoque aumento expressivo de custos").

13. Ante a abrangência das hipóteses em que um ato normativo pode ser caracterizado como de baixo impacto, tem-se, pelo menos neste estado da técnica, uma impossibilidade de cotejo entre tais hipóteses acima com os atos regimentais do CONAMA, para se indicar uma lista, *a priori*.

14. É caso do CONAMA e do DSISNAMA realizarem uma análise individualizada e fundamentada com aquelas hipóteses. Após, com o amadurecimento dos temas e dos casos apreciados, é possível passar-se a um estágio de melhor definição de parâmetros.

**II.3. Elaboração da nota técnica ou documento equivalente no caso de dispensa AIR nos termos do §1º do art. 4º do regulamento (Dúvida 3: "No caso de dispensa do AIR, conforme dispõe o art. 4º do Decreto, a nota técnica ou documento equivalente de que trata o §1º do Art. 4º deverá ser elaborado pelo conselheiro proponente da matéria ou pelos órgãos competentes do MMA quando da análise da proposição, de acordo com o que dispõe o §2º, do art. 11 do Regimento Interno do CONAMA? Tais órgãos competentes podem suprir eventual falha na elaboração do AIR realizada pelo conselheiro proponente?")**

15. Como inferido pela área técnica consultante, uma vez que a Administração opte pela dispensa da AIR, nas facultativas hipóteses do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, deve:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

**§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.**

**§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.**

**§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.**

16. Forte no parágrafo único do art. 5º da LLE, o Decreto nº 10.411/2020 tem por escopo dispor sobre: i) a data de início da exigência de que trata o caput daquele artigo; ii) conteúdo da AIR; iii) metodologia da análise de impacto regulatório; iv) quesitos mínimos a serem objeto de exame; v) hipóteses em que a AIR será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada. Não abarca em seu conteúdo, portanto, a minúcia intestina dos órgãos e entidades do Governo Federal responsáveis por tais ou quais atos especificamente. Desta forma e já de largada, tem-se que ato interno pode regulamentar o tema, aclarando qual ou quais órgãos do Ministério serão aquinhoados de tais ou quais atribuições, relativamente à AIR.

16.1. Não editado ato normativo que aponte competências internas do MMA, tal ausência não tem o condão de obstar a AIR que, como dito, é instrumento dotado de força legal e, por conseguinte, não pode ter sua eficácia bloqueada por inação de órgãos regulamentadores quanto às questões intestinas.

16.2. Desta forma, o Decreto nº 10.411/2020 não explicita qual órgão deve confeccionar os documentos constantes do §1º do art. 4º daquele regulamento. Não está no seu escopo, como esmiuçado no item 16. Há de se engendrar solução satisfatória no âmbito do CONAMA, portanto. Sigamos neste norte.

16.3. Como regra, o art. 5º do regulamento determina que a "AIR será iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou à conveniência e à oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado.". A impressão é que o Decreto prevê o rito da AIR para uma situação *standard* em que o próprio órgão federal é o proponente de eventual minuta de ato normativo que intente resolver um dado problema regulatório. Por conseguinte, o Decreto não demonstra claramente o rito para os colegiados que funcionam por proposição de conselheiros. Tampouco existe previsão para colegiados que exigem a AIR como anexo da própria proposta de ato, tal como previsto no vigente RI CONAMA, em que o conselheiro já deve, na submissão de sua proposta, instruir o requerimento de proposta com AIR.

16.4. Desta feita, levando em conta as lógicas do Decreto e do devido processo regimental do CONAMA regrado pela Portaria MMA nº 630/2019, tem-se que o Conselheiro, ao apresentar qualquer proposta de Resolução, deve instruí-la com a análise de impacto regulatório (art. 11, §1º do RICONAMA). Em julgando ser um caso de AIR dispensável (art. 4º do Decreto nº 10.411/2020), deverá apresentar justificativa idônea para a não apresentação da AIR que deve instruir a proposta de Resolução. Nestes termos, é possível que este documento atenda ao §1º do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.

16.4.1. Por evidente, apenas por uma questão de rotina, fluxo procedimental ou organização do DSISNAMA, não há qualquer empeco jurídico ao C. Departamento reunir os elementos apresentados pelos conselheiros em uma Nota técnica/informativa e, atendendo ao regulamento, publicar esta Nota técnica/informativa, ou até mesmo ambos os documentos (a justificativa do conselheiro e uma nota informativa própria). Da mesma forma, também pode o DSISNAMA publicar as peças requisitadas aos órgãos e instâncias que integram ou circundam o CONAMA (Plenário, DSISNAMA, CIPAM, CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA), tal como exposto doravante e autorizado pelo art. 60, inciso XVI do RICONAMA.

16.5. Caso não haja apresentação, pelo conselheiro proponente, de documento com a justificativa exigida pelos parágrafos do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, tal regulamento tampouco dispõe se o órgão encarregado da Secretaria Executiva do colegiado ou apenas eventual proponente seja o responsável, **com exclusividade**, para a confecção da NT/NI ou documento equivalente. Deste modo, *seja o documento produzido pelo Conselheiro ou pelo DSISNAMA, a exigência dos parágrafos do art. 4º do Decreto estará satisfeita*. É importante consignar que o que o Decreto impõe é que, ao longo da formação do processo decisório, haja uma ponderação administrativa sobre o problema regulatório em prosclênio, pouco importando quem seja, propriamente, o autor do estudo. Mas isto, de modo algum, impede que o DSISNAMA exija que o proponente traga a AIR aos autos, como impõe o RICONAMA.

#### **II.4. Órgão competente do MMA para exercício das atribuições do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020 (Pergunta 4: "6. Tendo em vista que, quando da propositura das matérias pelos conselheiros, qual órgão do MMA fará a avaliação de que trata o art. 5º do Decreto?")**

17. Forte no parágrafo único do art. 5º da LLE, o Decreto nº 10.411/2020 tem por escopo dispor sobre: i) a data de início da exigência de que trata o caput daquele artigo; ii) conteúdo da AIR; iii) metodologia da análise de impacto regulatório; iv) quesitos mínimos a serem objeto de exame; v) hipóteses em que a AIR será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada. Não abarca em seu conteúdo a minúcia intestina dos órgãos e entidades do Governo Federal responsável por tal ou qual ato especificamente. Desta forma e já de largada, tem-se que ato interno, infralegal pode regulamentar o tema, aclarando qual ou quais órgãos do Ministério serão aquinhoados de tais ou quais atribuições, relativamente à AIR.

17.1. Não editado ato normativo que aponte competências internas do MMA, tal ausência não tem o condão de obstar a AIR que, como dito, é instrumento dotado de força legal e, por conseguinte, não pode ter sua eficácia bloqueada por inação de órgãos regulamentadores quanto às questões intestinas.

17.2. Iniciemos pela idealização *standardizada* do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020. Por sua lógica, uma vez identificado um problema regulatório, o interessado concita o órgão competente ali referido trazendo, pelo menos num primeiro momento, alguma proposta de SOLUÇÃO. Ato contínuo, o "órgão competente" do art. 5º do Decreto da AIR manifestar-se-á sobre a obrigatoriedade da confecção da AIR, bem como a "oportunidade e conveniência" da SOLUÇÃO apresentada para o problema regulatório identificado.

17.2.1. Destaque-se o emprego do termo "solução": pelo Decreto nº 10.411/2020, o relatório que conclui a AIR deve conter "descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, **sempre que possível, soluções não normativas;**".

17.2.1. Ora, a própria redação do art. 5º, supra, permite concluir que, uma vez identificado um problema regulatório, uma solução mínima deverá já ser apresentada pelo interessado - de preferência não normativa -, afinal, o órgão competente há de se manifestar não só sobre a obrigatoriedade da AIR, mas também sobre a oportunidade e a conveniência da solução apresentada, o que implica que esta solução primeira já deve existir, ser trazida aos autos, *ab initio*. Se ela irá prevalecer, após a instrução completa do processo administrativo, até que o Plenário do CONAMA delibere definitivamente, aí já é questão outra, completamente diversa deste exame prévio de admissibilidade.

17.2.2. Cai a lanço destacar que esta solução normativa apresentada com a proposta não será a definitiva para o problema regulatório apresentado, uma vez que o caso ainda terá trâmite por todas as instâncias componentes do CONAMA. Deste modo, tem-se, por parte do órgão do CONAMA que irá exercer as atribuições do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020, **uma cognição não exauriente** da solução apresentada. Deve a "conveniência e oportunidade" ser analisada de modo sumário, cautelar, não exauriente, viabilizando apenas que o caso seja minimamente aceitável para o trâmite regimental. Reitere-se: a solução final e a oportunidade e conveniência da regulação para o problema proposto serão da competência do Plenário do CONAMA, ao fim.

17.2.3. Já relativamente à obrigatoriedade do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020, suas hipóteses de obrigatoriedade, dispensa e facultatividade de dispensa estão todas elencadas no Decreto nº 10.411/2020. Eventual

juízo de valor quanto às hipóteses ali referidas devem ser devidamente justificadas pelo conselheiro proponente e confirmadas, ou não, pela instância ali referida

17.3. Tecidas estas compreensões prévias, podemos retornar ao enfrentamento da dúvida, propriamente.

17.4. A análise de impacto regulatório é um promissor instrumento de reversão do vergonhoso quadro que o Estado Brasileiro amarga nas estatísticas de importantes *think tanks*, dolorosamente alcançado ao longo de décadas de má regulação[1][2]. Para que o instituto se torne efetivo, é importante que a AIR seja, de fato, discutida de modo interdisciplinar, plural, senão vejamos a íntegra do art. 6º do regulamento:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

17.4.1. Nesta senda, considerando os órgãos e instâncias que integram ou circundam o CONAMA (Plenário, DSISNAMA, CIPAM, CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA, MPF), não é recomendável que um único "Ponto Focal" assuma as rédeas do tema, considerando o estágio inicial de um processo que ainda será instruído, posto que carecem desta interdisciplinaridade exigida para a AIR. Tomemos de exemplo esta própria CONJUR/MMA: por certo, poderia contribuir com a análise do requisito da "obrigatoriedade" do art. 5º do Decreto. Faltar-lhe-ia, lado outro, total expertise para manifestar-se sobre a "oportunidade e conveniência" da solução apontada inicialmente. Por outro flanco, imaginemos uma das Câmaras Técnicas já constituídas no âmbito do CONAMA: certamente bem discutiria a oportunidade e conveniência para a solução encontrada, mas faltar-lhe-ia expertise para análise de requisitos legais.

17.4.2. Desta forma, considerando a necessidade de interdisciplinaridade quanto à análise do tema, parece conciliador apontar a própria Diretoria do SISNAMA, enquanto Secretaria do CONAMA para, ouvindo as instâncias técnicas e jurídica do CONAMA, firmar sua própria compreensão, atendendo, assim, a esta etapa procedimental imposta pelo art. 5º do Decreto nº 10.411/2020.

17.4.2.1. Tratando-se de fase *instrutória* dos processo no âmbito do CONAMA, deve ser conduzida por sua Secretaria Executiva (DSISNAMA, *in casu*). O §2º do art. 1º do Decreto da AIR induz a esta conclusão também, senão vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

(...)

**§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.**

17.4.2.2. O Decreto nº 10.455/2020, em seu art. 9º, I incumbe ao DSISNAMA a atribuição de prestar "apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do CONAMA", *in litteris*:

Art. 9º Ao Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente compete:

I - prestar o apoio técnico-administrativo necessário:

a) ao funcionamento do Conama; e

17.4.2.3. Desta forma, há uma relação harmônica entre os dispositivos, dirimindo a dúvida.

17.4.3. De *lege ferenda*, como dito nos itens anteriores, pode o tema ser regulamentado, de modo até mesmo a ser criada uma instância deliberativa e multidisciplinar, no âmbito do CONAMA, para exercer este juízo de admissibilidade do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020.

17.5. Em arremate, portanto, a AIR ganha evidência em três momentos distintos:

i) o primeiro, quando da propositura da proposta da resolução, por parte dos legitimados (RICONAMA, art. 11, §1º do RICONAMA). Ausente a AIR, ou justificativa para sua dispensa, pode o DSISNAMA abrir diligência para que o interessado complemente a documentação. Isto não se confunde com o fato do DSISNAMA poder suprir a documentação.

ii) o segundo, quando o DSISNAMA decidirá nos termos da competência do art. 5º do Decreto nº 10.411/2019, podendo utilizar-se dos órgãos e instâncias que integram ou circundam o CONAMA (Plenário, DSISNAMA, CIPAM, CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA), assim como órgãos da Pasta e suas vinculadas;

iii) o terceiro, quando o Plenário do CONAMA, apreciando definitivamente o mérito da proposta, considerará a AIR que instrui os autos. Tratando-se a AIR de uma das etapas da fase instrutória do processo, pode o Plenário discordar do entendimento do DSISNAMA (ex: para que seja confeccionada AIR diante de eventual dispensa pelo DSISNAMA; ex2: determinar sua complementação, caso entenda incompleto o que consta dos autos), como pode discordar da conclusão de quaisquer de suas próprias instâncias (CIPAM, CTs, GAs, CONJUR, etc).

**II.5 - Competência para elaboração do ARR, nos termos do art. 12 do Decreto nº 10.411/2020, no caso de dispensa de AIR em razão de urgência (Dúvida 5: No caso de dispensa de AIR em razão de urgência, de quem será a competência para elaboração do ARR conforme dispõe o art. 12 do Decreto?)**

18. Giza o art. 12 do Decreto nº 10.411/2020 que, *litteris*:

Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor.

19. Forte na premissa anterior de que o Decreto nº 10.411/2020 não tem, nos termos do parágrafo único do art. 5º da LLE, o escopo de atribuir competências, tem-se que a Avaliação de Resultado Regulatório, por ser uma "verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo", tem, para além da importância do controle regulatório, um viés de procedimento administrativo. Assim sendo, pode ter tal processo ser deflagrado por provocação de qualquer interessado ou de ofício pelo DSISNAMA.

20. Além das razões do questionamento anterior quanto à necessidade de interdisciplinaridade para enfrentar o ponto, a ARR tem viés mais administrativo - conquanto ainda possua forte carga de Direito Econômico - e, por conseguinte, considerando as atribuições regimentais, pode ser deflagrado pelo próprio DSISNAMA, considerando que exerce a Secretaria Executiva do CONAMA, com oitiva dos órgãos integrantes e circundantes ao CONAMA, seja aqueles que participaram da instrução do ato que resultou na Resolução, seja outros não ouvidos, tais como CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA, CIPAM, etc.

**II.6 - Marco temporal para aplicação do art. 22 do Decreto nº 10.411/2019 (Dúvida complementar: "Em complemento à consulta anterior (OFÍCIO Nº 3350/2021/MMA), qual seria o marco temporal para aplicação da regra de exceção do art. 22 do Decreto nº 10.411/2020, que fala em propostas normativas que já tenham sido "submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social", no âmbito do CONAMA?")**

21. Segundo o art. 22 do Decreto nº 10.411/2019, "A obrigatoriedade de elaboração de AIR não se aplica às propostas de ato normativo que, na data de produção de efeitos deste Decreto, já tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social."

22. Ante a ausência de dispositivo próprio na legislação que rege o processo administrativo, há de se aplicar o art. 15 do CPC e, desta forma, quanto ao ponto, é cediço que alterações procedimentais ocorridas em processos em curso são regidas pela teoria do "isolamento dos atos processuais", segundo a qual, no que tange à intertemporalidade processual, as novas disposições não atingem atos processuais já praticados, mas apenas os vindouros, independentemente da fase processual.

22.1. Aplicada esta teoria ao caso dos autos, segue-se a mesma lógica do direito processual civil, em que, enviado o processo para julgamento, as alterações processuais não se aplicam. Adaptando ao processo administrativo, é dizer: a remessa dos autos ao Plenário do CONAMA é o limite para as diligências instrutórias (conceito que abarca a AIR).

22.1.1. Rememora-se que os pedidos de vista e retirada de pauta, conforme previsão regimental do CONAMA, durante a análise no âmbito do Plenário, configuram "ato único", já que a segunda reunião é, por ficção jurídica, tida como continuação da primeira (art. 355 do CPC). Desta forma, eventual pedido de vista ou retirada de pauta não interrompem o caráter uno do julgamento pelo Plenário do CONAMA.

### III - Conclusão

23. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, concluo:

A) que os atos do CONAMA constantes do art. 9º, inciso I, II, III e IV da Portaria MMA nº 630/2019, RICONAMA,

A.1) a priori, o ato "moção" não se subsume ao art. 5º da LLE;

A.2) a priori, o ato "recomendação" não se subsume ao art. 5º da LLE;

A.3) a priori, o ato "proposição" não se subsume ao art. 5º da LLE;

A.4) a priori, o ato "Resolução", na competência da alínea 'a' do inciso I subsume-se ao art. 5º da LLE;

A.5) a priori, o ato "Resolução", na competência das alíneas 'b', 'c' e 'd' do inciso I não subsumem-se ao art. 5º da LLE;

A.6) em qualquer das hipóteses anteriores, uma vez constatado que o ato pode assumir caráter abstrato, genérico e capaz de impactar em agentes econômicos ou usuários de serviços públicos, deve sujeitar-se à AIR, independente de sua nomenclatura regimental.



B) o ato normativo considerado de baixo impacto *pode* ensejar a dispensa da AIR. Ante a ampla conceituação de baixo impacto, tal como constante no Decreto nº 10.411/2020, deve o CONAMA e o DSISNAMA realizarem análise individualizada, à luz do caso concreto;

C) no caso de dispensa da AIR, a nota técnica ou documento equivalente de que trata o §1º do Art. 4º do Decreto nº 10.411/2019 deve constar da instrução do processo. Nos termos da Portaria MMA nº 630/2019 (art. 11, §1º do RICONAMA), é ônus do interessado acompanhar a proposta com justificativa que contenha AIR ou a motivação para sua dispensa.

C.1) ausente a AIR, ou justificativa para sua dispensa, pode o DSISNAMA abrir diligência para que o interessado complemente a documentação, mas isto não se confunde com o fato do DSISNAMA poder supri-la (a documentação), tal como questionado (vide item 17.5.).

D) o Decreto nº 10.411/2020 não atribui competência para satisfação do *caput* do art. 5º do Decreto nº 10.411/2020;

D.1) considerando a necessidade de interdisciplinaridade na manifestação sobre a AIR, bem como as competências regimentais dos órgãos e instâncias que compõem e circundam o CONAMA, tem-se como atendido o art. 5º do Decreto nº 10.411/2020 com manifestação do DSISNAMA após prévia instrução dos órgãos que possam subsidiar a tomada de decisão, tais como CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA, CIPAM, etc.

E) o Decreto nº 10.411/2020 não atribui competência para satisfação do *caput* do art. 12 do Decreto nº 10.411/2020;

E.1) considerando a necessidade de interdisciplinaridade na manifestação sobre a ARR, bem como as competências regimentais dos órgãos e instâncias que compõem e circundam o CONAMA, tem-se como atendido o art. 12 do Decreto nº 10.411/2020 com condução pelo DSISNAMA, após oitiva dos órgãos que possam subsidiar a tomada de decisão, a exemplo dos que já participaram da instrução que resultou o ato, ou outros, tais como CTs, GTs, GAs, CONJUR/MMA, CIPAM, etc.

F) o limite temporal para aplicação do art. 22 do Decreto nº 10.411/2019 é o momento imediatamente anterior à remessa dos autos ao Plenário do CONAMA.

F.1) iniciado o julgamento pelo Plenário do CONAMA, eventual pedido de vista ou retirada de pauta não maculam seu caráter uno, uma vez que a segunda reunião configura-se, por ficção jurídica, continuação da primeira.

24. Aprovada esta peça jurídica, sugiro restituição ao DSISNAMA para ciência. Sugiro também cientificação do feito aos membros desta Coordenação-Geral de Assuntos de Direito Ambiental, ao SECEX/MMA e ao GM/MMA.

25. É o Parecer. Ao CONJUR/MMA.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS  
ADVOGADO DA UNIÃO  
COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL.

Notas/Referências:

[1] "(...) Como resultado da consagração inédita de direitos sociais na Constituição de 1988, uma imensa profusão de normas interventivas pode ser identificada nas três últimas décadas de prática infraconstitucional. A mesma atividade legislativa não pode ser percebida nas garantias de liberdade econômica. Gradualmente, atingiu-se um cenário de baixíssimo índice de liberdade econômica no Brasil, revelado nas análises dos *rankings* produzidos por *think tanks* variados.

É o caso do *think tank* "Fraser Institute", dedicado à pesquisa e assuntos ligados a políticas públicas e economia, que calcula anualmente o índice de liberdade econômica de 162 Estados. O relatório vale-se de cinco critérios: i) tamanho do governo; ii) sistema legal de direitos e propriedade; iii) solidez monetária; iv) liberdade econômica internacional; e v) regulação. Nele, o Brasil figurou, no último relatório, na **120ª posição**, seguido do Togo,

Tunísia, Bangladesh, entre outros. Entretanto, se avaliado apenas sob o aspecto "Regulação", o Brasil encontra-se no **161º lugar**.

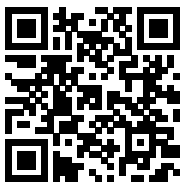
Por sua vez, o trabalho realizado por The Heritage Foundation", em que se analisa o ranking de liberdade econômica de 180 países, apresentou o Brasil, na última publicação, na **150º posição**. Figuram na lista de 2019, próximos ao Brasil, Nigéria (151ª), Afeganistão (152ª) e Angola (156ª). Nos últimos lugares do índice, pouco abaixo do Brasil, encontram-se Cuba (178ª), Venezuela (179ª) e Coréia do Norte (180ª)

Esses dados de realidade constaram da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica" (OLIVEIRA. Amanda Flávio de. Capítulo "Comentários ao Capítulo I - Disposições Gerais" na obra **Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada artigo por artigo**/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 17-18).

[2] Em artigo de Geanluca Lorenzon, Diretor de Desburocratização do Ministério da Economia, responsável e principal-redator da Lei de Liberdade Econômica, desde sua elaboração como minuta de MP até a sanção em lei, destaca-se: "(...) o péssimo desempenho do Brasil nos instrumentos que mensuram essa determinante é evidência inescusável: o país figura em 150º posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144ª posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123º posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute" (LORENZON. Geanluca. Capítulo "Estrutura e escopo da Lei da Liberdade Econômica" na obra **Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada artigo por artigo**/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 26).

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000006835202051 e da chave de acesso 047d8b8f



Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 710127000 e chave de acesso 047d8b8f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 26-11-2021 17:30. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
GABINETE-CONJUR

**DESPACHO n. 01606/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.010721/2023-58**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA / IBAMA**

**ASSUNTOS: RESOLUÇÃO**

Ciente e de acordo com a **NOTA n. 00335/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**, reforçando o caráter preliminar da análise jurídica ali promovida, tendo em vista que a matéria ainda será apreciada no âmbito do CIPAM (Comitê de Integração de Políticas Ambientais) antes da sua submissão ao plenário do CONAMA, oportunidade na qual esta CONJUR/MMA manifestar-se-á em caráter final (art. 11, §§ 9º e 10, do Regimento Interno CONAMA).

À consideração superior.

Brasília, 14 de julho de 2023.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES  
Procurador Federal  
Consultor Jurídico Adjunto

Aprovo a **NOTA n. 00335/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.  
Ao Apoio CONJUR/MMA, para devolução dos autos ao DCONAMA.

Brasília, 14 de julho de 2023.

DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO  
PROCURADOR FEDERAL  
CONSULTOR JURÍDICO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000010721202358 e da chave de acesso afaad110



Documento assinado eletronicamente por DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1226500475 e chave de acesso afaad110 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-07-2023 20:30. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



---

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR MELO BORGES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1226500475 e chave de acesso afaad110 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR MELO BORGES. Data e Hora: 14-07-2023 15:27. Número de Série: 12302171797501903043992645044. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da

