



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL - CGMAM
PARECER n. 00284/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.005483/2024-40

INTERESSADOS: SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: AGU. CGU/AGU. CONJUR/MMA. CGMAM. PROPOSTA DE PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO AO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS PARA A ADOÇÃO DOS ESTUDOS DE “AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO RIO PARAGUAI” COMO SUBSÍDIOS À IMPLEMENTAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO PARAGUAI (PRH-PARAGUAI) . MANIFESTAÇÃO TÉCNICA FAVORÁVEL. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL À ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA PELO CONAMA, COM SUGESTÕES.

I - Dos Fatos

1. Trata-se de proposta de recomendação ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos para a adoção dos estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Rio Paraguai” como subsídios à implementação e atualização do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai (PRH-Paraguai) (Doc. Sei nº 1660095).

2. A medida foi justificada pela Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, mediante a Nota Técnica nº 1224/2024-MMA.

3. É o relatório. Passo à apreciação.

II - Fundamentação Jurídica

4. Inicialmente, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito do ato, não cabendo qualquer opinião sobre os estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Rio Paraguai” recomendados. Assim, tratando-se de ato administrativo, cabe averiguar os seus elementos constitutivos: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.

5. Verte dos autos que intenta-se propor ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA minuta de recomendação ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos para a adoção dos estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Rio Paraguai” como subsídios à implementação e atualização do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai (PRH-Paraguai).

6. A edição de recomendação com o conteúdo ora submetido se insere no âmbito de competência do CONAMA, prevista no art. 10, inciso III, da Portaria GM/MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023, que homologa o Regimento Interno do CONAMA.

7. Na esteira do mencionado Regimento Interno, a submissão de proposta por parte dos conselheiros deve cumprir os seguintes requisitos e trâmites processuais:

Art. 11. Todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa devidamente fundamentada. Art. 12. 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 - AIR ou a justificativa para sua dispensa, observado o disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

§2º O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima disponibilizará modelo orientativo com as diretrizes para a elaboração da AIR de que trata o inciso V do §1º.

§3º A Secretaria-Executiva do Conama solicitará a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima 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 trinta dias.

(...)

8. A proposta em questão, segundo relatado no Despacho nº 32477/2024-MMA de representante do Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, foi assinada pelo conselheiro representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, mediante o Despacho SEI 32416. De fato, o referido agente foi nomeado para compor o colegiado, conforme prescreve o art. 1º, inciso XXII, alínea "a", da Portaria GM/MMA nº 467, de 05 de maio de 2023.
9. Também foram produzidas as justificativas para a medida pela Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, na Nota Técnica nº 1224/2024-MMA.
10. Logo, não vislumbra-se ilegalidade na competência do conselheiro para propor e do CONAMA para deliberar sobre a proposta.
11. As informações mínimas exigidas pelo §1º, do art. 12, do RI/CONAMA, referem-se à proposta de resolução.
12. Quanto à forma, entende-se correta a escolha de recomendação, posto que o Regimento Interno do referido órgão prevê sua adoção "*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*" (art. 10, inciso III).
13. No que se refere ao objeto, também não vislumbra-se ilegalidade.
14. Ainda quanto aos elementos/requisitos do ato, constata-se que o motivo e a finalidade evidenciam-se ante ao conteúdo da Nota Técnica nº 1224/2024-MMA.
15. No que tange às exigências da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 9.191/2017, utilizados aqui como parâmetros para análise formal do ato, uma vez que estabelecem normas e diretrizes de projetos de atos normativos de competência do Poder Executivo Federal, passa-se a fazer algumas sugestões de ajustes ao texto:

RECOMENDAÇÃO Nº XX , DE XX DE XXXXXX DE 2024

Recomenda ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos a adoção dos estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Rio Paraguai” como subsídios à implementação e atualização do **Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai** (PRH-Paraguai).

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, (...) e

~~Considerando a importância do Pantanal Mato-grossense, situado na porção brasileira da bacia hidrográfica do Rio Paraguai, declarado Patrimônio Nacional pela Constituição Brasileira de 1988, área de relevante importância internacional pela Convenção de Áreas Úmidas RAMSAR no ano de 1993 e Reserva da Biosfera pelo Programa das Nações Unidas para a Ciência e a Cultura—UNESCO, no ano de 2000;~~

~~Considerando a necessidade de garantir a observância dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecidos na Lei nº 6.938/1981;~~

~~Considerando a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que estabelece entre as diretrizes para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País e a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental e prevê, em seu art. 7º, X, que os Planos de Recursos Hídricos conterão propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos;~~

~~Considerando a Recomendação CNZU nº 06, de 20 de setembro de 2012, que dispõe sobre o planejamento dos usos dos recursos naturais na Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai, com especial atenção à expansão de projetos de geração de energia hidrelétrica em prejuízo à conservação do pulso de inundação do Pantanal Mato-Grossense;~~

~~Considerando a Recomendação CNZU nº 10, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a conservação das sub-bacias livres de barragens ainda restantes na Bacia do Alto Paraguai e do Rio Paraguai em seu Tramo Norte;~~

~~Considerando a importância da participação ativa e efetiva da sociedade civil e das comunidades locais nos processos de discussão e definição de políticas de conservação e uso sustentável dos recursos hídricos;~~

~~Considerando a aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai pela Resolução CNRH nº 196, de 8 de março de 2018, que propôs diretrizes quanto à implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos na região;~~

~~Considerando a relevância dos estudos supracitados, que constituem a primeira avaliação integrada de aproveitamentos hidrelétricos na Região Hidrográfica do Paraguai, concluídos em 2020, e cujos resultados foram sintetizados na Nota Técnica Conjunta Nº 3/2020/SPR/SRE/ANA;~~

~~Considerando a Nota Técnica do INPE/CEMADEM "Elaboração dos Mapas de Índice de Aridez e Precipitação Total Acumulada para o Brasil", que demonstra processo de desertificação em estágio inicial em região do Mato Grosso do Sul;~~

~~Considerando a Resolução ANA nº 195, de 13 de maio de 2024, que declara situação crítica de escassez quantitativa dos recursos hídricos na Região Hidrográfica do Paraguai, recomenda:~~

Art. 1º Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que:

- I. - Adote os estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Paraguai”, contratados pela Agência Nacional de Águas, como subsídios à atualização do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica

do Paraguai (PRH-Paraguai), ~~visando, em atendimento à legislação vigente, promover a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos e ambientais na região, considerando os múltiplos usos da água e os impactos sobre a biodiversidade, os ecossistemas e as comunidades locais;~~

II.

- Promova debates para garantir a participação democrática e transparente da sociedade na atualização do PRH buscando soluções que conciliem o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental e que previnam conflitos pelo uso da água na Região Hidrográfica do Rio Paraguai.

16. Sobre os "considerandos", não é recomendável a sua utilização em textos normativos, devendo o seu conteúdo ser o mais conciso possível. Por igual razão, deve ser excluída a segunda parte do inciso I, uma vez que compõe a motivação do ato.

III – Conclusão

17. Diante do exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, opina-se pela admissibilidade da proposta de recomendação ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos para a adoção dos estudos de “Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Rio Paraguai” como subsídios à implementação e atualização do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai - PRH-Paraguai (Doc. Sei nº 1660095), com as sugestões feitas no parágrafo 15.

18. Recomendo o retorno dos autos ao DCONAMA/MMA para ciência e adoção das medidas cabíveis.

19. É o parecer.

20. Ao do Consultor Jurídico Adjunto.

Brasília, 28 de maio de 2024.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA 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) 02000005483202440 e da chave de acesso 97621929



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA, 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 1512312471 e chave de acesso 97621929 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-05-2024 09:43. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 01112/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.005483/2024-40

INTERESSADOS: SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Ciente e de acordo com o **PARECER n. 00284/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.
Ao Apoio CONJUR/MMA, para resposta ao DCONAMA.

Brasília, 28 de maio de 2024.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES
Procurador Federal
Consultor Jurídico Adjunto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000005483202440 e da chave de acesso 97621929



Documento assinado eletronicamente por JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, 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 1512442704 e chave de acesso 97621929 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-05-2024 15:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
