



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 Nº 00539/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.007095/2025-84

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

CONAMA. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. SUBMISSÃO AO COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DE
POLÍTICAS AMBIENTAIS - CIPAM. AVALIAÇÃO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE E
PERTINÊNCIA. JURIDICIDADE FORMAL ATENDIDA.

RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho n. 69622/2025-MMA (2081833), o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva encaminhou a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima “*proposta de Resolução Conama que dispõe sobre a criação do cadastro nacional de informações ambientais sobre domínio e posse de escavadeiras hidráulicas*”.

2. Dentre os documentos mais importantes que instruem os autos, destacam-se:

a) proposta de Resolução CONAMA, apresentada pela representante da Advocacia-Geral da União (2003238);

b) Parecer n. 05/2025/PNDCMA/AGU (2003234);

c) Documento dispensa de AIR (2010283);

d) Nota Técnica n. 7/2025/COGIQ/CGQUA/DIQUA (2055947); e

e) Despacho n. 24119424/2025-Dipro (205903).

3. Arremata o DSISNAMA solicitando que CONJUR/MMA “*manifeste-se quanto aos requisitos necessários ao juízo de admissibilidade, para que a matéria seja submetida ao CIPAM.*”.

4. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Após o recebimento da proposta de resolução (1929830) oriunda da Advocacia-Geral da União, o Departamento de Apoio ao CONAMA e ao SISNAMA - DSISNAMA colheu manifestação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e, por fim, encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para que “*manifeste-se quanto aos requisitos necessários ao juízo de admissibilidade, para que a matéria seja submetida ao CIPAM.*”

6. Como se extrai do § 5º do art. 12 do Regimento Interno do CONAMA - RICONAMA, "*proposta de resolução será submetida ao CIPAM, acompanhada dos pareceres e da justificativa com a AIR, apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência*".

7. É justamente neste estágio do trâmite procedimental que a proposta da AGU se encontra, sendo que o DSISNAMA, enquanto órgão responsável pela Secretaria-Executiva do colegiado, enviou os autos a esta CONJUR/MMA em razão do § 3º do mesmo dispositivo regimental, *verbis*:

§ 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. Embora o RICONAMA não detalhe exatamente quais seriam os critérios a serem investigados quando do exame da **admissibilidade da proposta, presume-se que sejam aspectos vinculados aos elementos gerais dos atos administrativos, para além de requisitos formais especificamente exigidos pela norma de regência, excluídos os juízos meritórios próprios da pertinência, de natureza discricionária estranha à esfera de atribuições desta CONJUR/MMA.**

9. Reiterando-se que se trata de exame de admissibilidade – isso é, que não representa deliberação que vincule os demais órgãos do CONAMA –, **verifica-se que que, em princípio, a proposta atende aos requisitos de competência, forma, procedimento, instrução por AIR, objeto, motivo e finalidade pública, como se verá abaixo.**

10. Quanto à **competência**, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabeleceu as competências do CONAMA, prevendo, em especial nos artigos 6º, inciso II e 8º, inciso VII, que:

Art 6º

(...)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

Art. 8º Compete ao CONAMA:

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

11. Já o Regimento Interno do CONAMA (Portaria GM/MMA Nº 710, de 15 de setembro de 2023, prevê em seu artigo 11 que "*todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa devidamente fundamentada.*"

12. No presente caso, como registrado no Despacho n. 69622/2025-MMA (2081833), cuida-se de "*proposta de Resolução Conama que dispõe sobre a criação do cadastro nacional de informações ambientais sobre domínio e posse de escavadeiras hidráulicas encaminhada pela **Conselheira Mariana Barbosa Cirne, representante da Advocacia Geral da União (AGU)***".

13. **Sem vícios na competência, portanto.**

14. Quanto à **forma**, o ato está consonância com o Decreto n. 12.002/2024, o qual estabelece o que segue:

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

(...)

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados. (sem destaques no original)

15. Outrossim, o art. 10 do Regimento Interno do CONAMA determina que:

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;

16. Ainda, o ato normativo sob análise tem **objeto** certo e lícito, qual seja, criar “*cadastro nacional de informações ambientais sobre domínio e posse de escavadeiras hidráulicas, com o objetivo de assegurar a efetividade do exercício do poder de polícia ambiental*” (art. 1º, caput).

17. O **motivo** e a **finalidade pública** do ato foram, em princípio, atendidos, nos termos da própria proposta em tela.

18. Sob o **aspecto procedimental**, o Regimento Interno do CONAMA traz as regras pertinentes. São elas:

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.

§4º Proposta de deliberação sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida deverá ser analisada preliminarmente pelo Ibama, a quem cabe encaminhá-la à Secretaria-Executiva no prazo máximo de trinta dias.

19. Salvo melhor juízo, **embora os incisos I a III não tenham sido expressamente levantados, foram, em linhas gerais, abordados no Parecer n. 05/2025/PNDCA/AGU (2003234)**, carecendo este órgão de assessoramento jurídico de competência para avaliar tecnicamente a relevância da matéria antes as questões ambientais do País, assim como para investigar se seria ou não o caso da apresentação de informações quanto à degradação ambiental observada e os aspectos ambientais a serem preservados.

20. De toda forma, caso o colegiado compreenda que caberia ao Parecer n. 05/2025/PNDCA/AGU promover uma análise individualizada desses requisitos, sugere-se sejam os autos baixados em diligência ao órgão interessado para eventual complementação instrutória, sem a rejeição terminativa da proposta.

21. Por outro lado, o escopo normativo diz respeito à minuta disponível no documento 2003238.

22. Quanto à análise de impacto regulatório - AIR, o órgão proponente consignou que “*é o caso de dispensa da realização de análise de impacto regulatório, diante da urgência para criação do cadastro, objeto de demandas judiciais, considerando a necessidade de conferir imediatamente maior efetividade ao poder de polícia ambiental no combate ao garimpo ilegal, em especial, em terras indígenas - que tem causado crises humanitárias, além da contaminação da água e do solo em escala monumental*”.

23. Em face do art. 4º, inciso I, do Decreto n. 10.411/20, essa justificativa atende, em princípio, a condicionante exigida, não sendo missão da CONJUR/MMA julgar o enquadramento ou não sob o prisma técnico.

24. De toda forma, calha chamar atenção do colegiado ao § 2º desse dispositivo, o qual prescreve que, “*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*”, **recomendando-se seja avaliado o atendimento ou não dessa condicionante, bem como eventual necessidade de suplementação instrutória.**

25. Em continuidade, os §§ 3º e 4º também foram observados, localizando-se nos autos manifestações técnicas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, cabendo destacar a fundamentação desenvolvida e as conclusões atingidas no Despacho n. 24119424/2025-Dipro (205903):

No caso em exame, a proposta dispõe sobre a criação de um cadastro nacional de máquinas empregadas na atividade de garimpo, atribuindo ao Ins8tuto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) a competência para instituir, gerenciar e operacionalizar tal instrumento. A proposta foi apresentada pela Advocacia- Geral da União, ins8tuição integrante do Conama.

A finalidade declarada da medida é criar um mecanismo adicional de controle sobre a destinação, utilização e movimentação de máquinas pesadas, especialmente escavadeiras hidráulicas empregadas na prática de garimpo ilegal, particularmente na Amazônia. Ao permiti8r o registro prévio desses bens, busca-se monitorar e rastrear seu uso, dificultar o deslocamento para áreas de mineração ilegal e subsidiar ações de fiscalização e repressão às práticas ilícitas.

O garimpo ilegal na Amazônia constitui uma das mais severas ameaças socioambientais da atualidade, produzindo impactos de larga escala e de difícil reversão. Constatações recentes de agentes de fiscalização do Ibama, associadas a dados de monitoramento remoto, evidenciam que a mineração irregular em áreas de floresta primária, especialmente em terras indígenas e unidades de conservação, provoca degradação acelerada de ecossistemas, contaminação de cursos d’água por mercúrio e sedimentos, destruição de vegetação nativa e perda significativa da biodiversidade.

O problema transcende a esfera ambiental, estando vinculado a redes criminosas que envolvem trabalho análogo à escravidão, violência armada, evasão fiscal e lavagem de dinheiro. O uso intensivo de maquinário pesado, aliado à logís8ca de transporte fluvial e terrestre, multiplicou a capacidade destrutiva dessas operações, reduzindo drasticamente o tempo necessário para extração e ampliando exponencialmente a área degradada.

Entre 2023 e o presente momento, as operações do Ibama resultaram na apreensão e destruição de mais de 350 escavadeiras, 1.200 balsas, 70 aeronaves e inúmeros outros equipamentos empregados no garimpo ilegal. Apesar desses resultados, a vas8dão territorial da Amazônia e a mobilidade das frentes de mineração dificultam a atuação preven8va e a responsabilização dos envolvidos, tornando essencial o aprimoramento de instrumentos de controle.

Escavadeiras hidráulicas, retroescavadeiras, pás carregadeiras e dragas constituem elementos centrais na dinâmica do garimpo ilegal. Embora não sejam produzidas com finalidade minerária, sua potência, versatilidade e mobilidade permitem a rápida remoção de cobertura vegetal, a movimentação de grandes volumes de solo e a alteração de cursos d’água, causando danos ambientais significativos.

No contexto amazônico, é frequente a aquisição ou locação lícita desses equipamentos, seguida de seu desvio para áreas de mineração ilegal. A ausência de um sistema nacional integrado de controle e rastreamento dificulta a ação preventiva dos órgãos ambientais e de segurança pública. Cadastros existentes, como registro de máquinas agrícolas, não contemplam integralmente esse universo nem utilizam critérios ambientais como parâmetro de controle.

A norma proposta apresenta aderência direta às atribuições do Ibama previstas no art. 2º da Lei nº 7.735/1989, na medida em que a criação e gestão de um cadastro nacional de máquinas empregadas no garimpo insere-se no exercício das competências do poder de polícia ambiental, de fiscalização, controle e monitoramento ambiental conferidas à esta autarquia. Em especial, a medida se alinha aos incisos I e II do referido artigo.

Ao estabelecer um instrumento que permite rastrear e coibir o uso de maquinário pesado em atividades ilícitas de mineração, a resolução reforça a atuação institucional do Ibama na proteção e repressão aos delitos ambientais, em conformidade com a legislação vigente.

Por fim, o óbice jurídico iden8ficado nas manifestações anteriores parece ter sido superado ao prever, no âmbito do Conama, a base normativa necessária para que o Ibama institua e operacionalize o cadastro. O instrumento é coerente com os compromissos nacionais e internacionais de combate à mineração ilegal, desmatamento e crimes conexos. Também parece não haver óbices quanto às competências do Conselho.

Dessa forma, a proposta de resolução apresenta pertinência temática e respaldo legal para ser admi8da no âmbito do Conama, atendendo aos requisitos para prosseguir à fase de análise técnica e discussão de mérito. Trata-se de iniciativa que pode suprir lacuna regulatória e oferecer ao Ibama

um instrumento relevante de controle e combate à mineração ilegal. Assim, manifestamos pela admissibilidade da proposta.

26. Nessa senda, tem-se que, sob o ponto de vista estritamente jurídico, os critérios de admissibilidade aparentemente foram preenchidos.

27. Por fim, enfatize-se que examinar se, afinal, a proposta atende materialmente às condicionantes de relevância ambiental e viabilidade técnica é atividade que foge da competência desta CONJUR/MMA, sendo certo que, quanto à juridicidade em si da minuta, há outras etapas e instâncias durante o trâmite no colegiado em que essa análise será aprofundada, inclusive pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos - CTAJ.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, conclui-se que **os requisitos procedimentais estabelecidos no art. 12 do Regimento Interno do CONAMA foram, em princípio, atendidos pela proposta de resolução, a qual, salvo melhor juízo, também preenche adequadamente as condicionantes dos atos administrativos, não havendo óbice jurídico formal a sua submissão ao CIPAM, ressalvada avaliação sobre os apontamentos deduzidos nos itens 19, 20 e 24 e o juízo do colegiado sobre os aspectos meritórios.**

29. Em caso de aprovação, sugere-se **a restituição dos autos ao DSISNAMA** para conhecimento, análise e adoção das providências de estilo, aconselhando-se o envio ao CIPAM para a correspondente deliberação sobre admissibilidade e pertinência da proposta.

À consideração superior.

Brasília, 06 de setembro de 2025.

BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Matéria Ambiental

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000007095202584 e da chave de acesso 4242b4b2



Documento assinado eletronicamente por BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, 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 2915888342 e chave de acesso 4242b4b2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-09-2025 13:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 03053/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.007095/2025-84

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

30. Aprovo o **PARECER N° 00539/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU.**
31. Encaminhe-se ao **Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva.**

Brasília, 10 de setembro de 2025.

RICARDO CAVALCANTE BARROSO
Consultor Jurídico MMA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000007095202584 e da chave de acesso 4242b4b2



Documento assinado eletronicamente por RICARDO CAVALCANTE BARROSO, 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 2921112104 e chave de acesso 4242b4b2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-09-2025 10:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
