



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

(61) 9.9824-8305

[imprensa@anamma.org.br](mailto:imprensa@anamma.org.br)

## CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE CONAMA

*Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos*

### VOTO DIVERGENTE

*Processo: Revisão da Resolução CONAMA n.º 413/2009  
Sessão de 24 de março de 2026*

#### I. RELATÓRIO

Submeteu-se à deliberação deste Colegiado a proposta de revisão da Resolução CONAMA n.º 413/2009, que estabelece normas e critérios para o licenciamento ambiental da aquicultura no território nacional. Em resposta ao voto do relator, a Conselheira Andrea Vulcanis apresentou voto-vista sustentando, em síntese, que a Lei n.º 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), ao reestruturar o regime jurídico do licenciamento, teria esvaziado a competência normativa do CONAMA para editar resoluções de natureza setorial, incluindo tipologias, parâmetros de porte, potencial poluidor e ritos procedimentais.

O voto-vista conclui pela incompetência deste Conselho para aprovar a resolução revisada, argumentando, em síntese, que: (i) a Lei Geral teria derogado tacitamente o art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981, ao fixar um regime procedimental completo e autoaplicável; (ii) a LC n.º 140/2011 já haveria distribuído definitivamente as competências administrativas, excluindo qualquer margem de atuação normativa supletiva do CONAMA sobre critérios de licenciamento; e

(iii) o silêncio da Lei n.º 15.190/2025 em relação ao Conselho constituiria manifestação deliberada do legislador de excluir sua participação nessa matéria.

Dissentindo dessas conclusões, e com fundamento nos argumentos que passamos a expor, a representação da Associação de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, vota pela competência do CONAMA e pela aprovação da resolução revisada, nos termos da proposta submetida a este Plenário.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### **1. Inexistência de revogação expressa ou derrogação tácita do art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981**

A Lei n.º 15.190/2025 altera pontualmente alguns dispositivos da Lei n.º 6.938/1981, como o art. 6.º, I, relativo à composição do Conselho de Governo, mas não modifica nem revoga o art. 8.º, I, que continua atribuindo ao CONAMA a competência de "estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras". As revogações expressas contidas na Lei Geral alcançam dispositivos de outros diplomas, como a Lei n.º 7.661/1988 e a Lei n.º 11.428/2006, sem qualquer menção ao art. 8.º, I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

A derrogação tácita, para que produza efeitos jurídicos, exige demonstração de incompatibilidade insanável entre as normas. Não basta a coexistência de dois

regimes sobre matéria conexa: é necessário que a nova lei torne materialmente impossível a subsistência da norma anterior. O voto-vista não demonstra essa incompatibilidade; limita-se a inferir, do caráter procedimental da Lei Geral, uma intenção legislativa que o texto não expressa. Tal método interpretativo viola o art. 2.º, § 1.º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que exige demonstração expressa ou de incompatibilidade frontal para que a revogação se configure.

## **2. Compatibilidade sistemática entre a Lei Geral e a competência normativa do CONAMA**

A Lei n.º 15.190/2025 se apresenta como norma geral sobre licenciamento (art. 1.º), remete explicitamente ao art. 10 da Lei n.º 6.938/1981 e mantém o SISNAMA como a arquitetura institucional em que se inserem os órgãos licenciadores e o próprio CONAMA. Não há, em nenhum dispositivo da Lei Geral, afirmação de que apenas leis ou atos individuais dos entes federativos podem disciplinar tipologia, porte, potencial poluidor e ritos procedimentais.

Ao contrário, o art. 5.º, § 2.º, da Lei n.º 15.190/2025 admite que os entes federativos "podem" definir licenças específicas adicionais, em complemento ao sistema de licenças e procedimentos já estruturado pela própria lei. Essa abertura normativa demonstra que o legislador concebeu o regime da Lei Geral como um piso mínimo, sobre o qual podem incidir tanto as regulamentações dos entes licenciadores quanto as normas e critérios gerais editados pelo CONAMA no exercício de sua competência técnico-normativa nacional.

### **3. A LC n.º 140/2011 cuida de competência administrativa e não esvazia o poder normativo nacional**

A Lei Complementar n.º 140/2011 fixa normas para a cooperação entre União, Estados e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência material comum ambiental (art. 225, caput, da CF), tratando de quem licencia, fiscaliza e aplica sanções em cada caso concreto. Sua finalidade é evitar conflitos de atribuição entre entes federativos no exercício do poder de polícia ambiental, não reorganizar a estrutura normativa do SISNAMA.

A LC n.º 140/2011 não revoga nem reduz o papel normativo do CONAMA previsto na Lei n.º 6.938/1981. Ao contrário, reconhece expressamente a necessidade de "garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais". Essa uniformidade pressupõe a existência de parâmetros nacionais mínimos, que são justamente os que o CONAMA está habilitado a produzir. Confundir a repartição de competências administrativas com a supressão de competências normativas é erro metodológico que compromete toda a cadeia argumentativa do voto-vista.

### **4. A jurisprudência do STF sobre o federalismo cooperativo reforça a atuação normativa nacional**

No julgamento da ADI n.º 4.757, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a LC n.º 140/2011 desenha um modelo de repartição de competências administrativas pautado pelo princípio da subsidiariedade e pelo perfil cooperativo da federação, admitindo a atuação supletiva da União para garantir a

efetividade do dever de proteção ambiental. Se a própria Corte admite que, mesmo na seara fiscalizatória, a União pode atuar supletivamente, não faz sentido sustentar que, no plano normativo, o CONAMA estaria impedido de estabelecer critérios gerais de licenciamento que viabilizem essa mesma proteção.

O federalismo cooperativo inscrito nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal implica que a União não apenas pode, mas tem o dever de editar normas gerais de proteção ao meio ambiente, cabendo aos Estados e Municípios suplementar e adaptar. O CONAMA, como órgão colegiado do SISNAMA com participação de todos os entes federativos e da sociedade civil, é o instrumento institucional por excelência para o cumprimento desse mandato constitucional.

### **5. O STF reconheceu a centralidade regulatória das resoluções do CONAMA na ADPF n.º 747**

Na ADPF n.º 747, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a revogação, sem substituição, de resoluções do CONAMA que fixavam parâmetros operacionais para proteção de áreas sensíveis como manguezais e restingas, reconhecendo que a supressão de marcos regulatórios estruturantes configura retrocesso ambiental incompatível com o art. 225 da Constituição Federal e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Ao afirmar que a revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental viola a Constituição, o Tribunal implicitamente reconhece que tais resoluções podem e

devem detalhar critérios técnicos de aplicação da lei, inclusive tipologias e parâmetros de enquadramento, justamente o tipo de conteúdo que o voto-vista pretende excluir da esfera de atuação deste Conselho. A jurisprudência da Corte Constitucional, portanto, aponta em sentido diametralmente oposto à tese sustentada no voto-vista.

#### **6. A expressão "normas e critérios" do art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981 abrange tipologia, porte e rito procedimental**

O art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981 autoriza o CONAMA a estabelecer "normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras". Essa expressão inclui, do ponto de vista técnico-jurídico, a definição de tipos de empreendimento, a classificação por porte, a avaliação de potencial poluidor e a indicação de ritos procedimentais adequados. Reduzir sua amplitude a meros padrões de qualidade ambiental significa fazer letra morta de um comando legal claro, em violação ao princípio da máxima efetividade das normas.

O inciso VII do mesmo artigo, que atribui ao CONAMA competência para estabelecer "normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente", complementa, mas não substitui, o inciso I. Interpretar que apenas seria possível a fixação de padrões de qualidade, excluindo critérios de enquadramento e de procedimento, esvazia a literalidade e a finalidade do art. 8.º, I, sem amparo em qualquer revogação expressa.

## **7. A Inseparabilidade entre Padrões de Qualidade e Tipologias**

Um erro técnico grave no parecer ora combatido é a tentativa de separar a competência do CONAMA para fixar "padrões de qualidade ambiental" da definição de "tipologias e ritos". É juridicamente e tecnicamente impossível estabelecer o que é uma qualidade aceitável de um corpo hídrico ou do ar sem considerar a natureza e a tipologia da atividade poluidora.

Tratar de padrões de qualidade ambiental envolve, invariavelmente, o enquadramento de tipos e tipologias, pois o impacto de uma aquicultura em sistema aberto é intrinsecamente distinto de um sistema fechado, exigindo ritos de controle diferenciados para garantir que o padrão de qualidade nacional não seja violado. Ao definir tipologias e ritos mínimos, o CONAMA exerce sua função constitucional de editar normas gerais (artigo 24, VI, CF), as quais servem como um piso de proteção nacional e não impedem que Estados e Municípios suplementem com normas mais restritivas para atender peculiaridades locais.

## **8. O silêncio da Lei Geral sobre o CONAMA não equivale à supressão de funções**

O argumento do "silêncio eloquente" da Lei n.º 15.190/2025 em relação ao CONAMA é metodologicamente frágil. A Lei Geral se limita a disciplinar o procedimento de licenciamento e algumas interfaces institucionais, sem reestruturar o SISNAMA nem revisar a Lei n.º 6.938/1981 em sua integralidade.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 [imprensa@anamma.org.br](mailto:imprensa@anamma.org.br)

Quando o legislador pretendeu alterar atribuições específicas do SISNAMA, fê-lo de forma expressa, como ocorreu com a modificação do art. 6.º, I, da Lei n.º 6.938/1981.

Se a intenção legislativa fosse revogar ou restringir substancialmente a competência normativa do CONAMA, o texto da Lei Geral o teria feito de forma clara e direta. Inferir supressão de competências a partir do silêncio legislativo contraria o princípio da proteção adequada e suficiente do meio ambiente, além de violar a regra básica de que a revogação de norma anterior não se presume.

### **9. O CONAMA é colegiado federativo, não órgão da União que invade a autonomia estadual ou municipal**

O voto-vista pressupõe que a edição de normas gerais pelo CONAMA equivaleria a uma imposição da União sobre Estados e Municípios. Essa premissa é equivocada. O CONAMA é órgão colegiado do SISNAMA com participação de representantes da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor produtivo. Quando edita normas gerais sobre licenciamento, os próprios entes subnacionais participam da deliberação, de modo que não há imposição unilateral, mas exercício cooperativo e compartilhado de competência comum ambiental.

Esse arranjo institucional é expressão do federalismo cooperativo e do modelo policêntrico de governança ambiental inscrito na Constituição Federal. Ao mesmo tempo, a competência normativa do CONAMA não suprime a discricionariedade técnica do órgão licenciador na condução do processo



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 [imprensa@anamma.org.br](mailto:imprensa@anamma.org.br)

administrativo, na escolha de estudos, na imposição de condicionantes e nas decisões de mérito. O desenho adequado é de complementaridade: o CONAMA fixa pisos nacionais mínimos; o órgão licenciador adapta, detalha e pode elevar o nível de proteção conforme a realidade regional.

#### **10. A Resolução CONAMA n.º 237/1997 como precedente histórico de validade reconhecida**

A própria Lei n.º 15.190/2025 reconhece que, antes de sua edição, o licenciamento era regulado "principalmente por resoluções do CONAMA (em especial a Resolução 237/1997) e pela Lei 6.938/1981", o que demonstra que o legislador não viu qualquer incompatibilidade entre esse modelo regulatório e a Constituição Federal. Esse precedente histórico reforça que o CONAMA pode, de forma análoga, definir quando ritos como LAC ou LAU são adequados a determinados portes ou potenciais poluidores, desde que não contrarie os parâmetros mínimos fixados em lei, mas os concretize tecnicamente. A Resolução n.º 413/2009, editada expressamente com base no art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981, é norma nacional de referência para o licenciamento da aquicultura há mais de uma década, reconhecida e utilizada por Estados e Municípios como instrumento de padronização técnica.

## **11. Princípio da vedação ao retrocesso e máxima efetividade da proteção ambiental**

O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a eliminação de instrumentos normativos que viabilizam o cumprimento da legislação ambiental, sem substituição por outros equivalentes ou mais protetivos, configura retrocesso incompatível com o art. 225 da Constituição Federal. Suprimir da esfera do CONAMA a possibilidade de disciplinar tipologias, porte, potencial poluidor e ritos procedimentais mínimos da aquicultura reduziria a densidade normativa da Política Nacional do Meio Ambiente em um setor de alto impacto, contrariando a orientação de máxima efetividade e de precaução.

Na ADPF 623 o Tribunal Constitucional analisou os limites constitucionais da atuação do Poder Executivo sobre o CONAMA e afirmou, em sumárias palavras:

1 - “O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa, sendo fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais.”

2 - A participação efetiva no CONAMA é um direito fundamental procedimental ambiental, parte do Estado de Direito Ambiental.

3 - “É inconstitucional — por configurar retrocesso institucional e socioambiental — reduzir o papel do CONAMA na estrutura decisória ambiental.”

Dessa forma, havendo duas leituras possíveis da Lei Geral, uma que preserva a competência do CONAMA para editar critérios setoriais mínimos de licenciamento e outra que o reduz a mero órgão de padrões de qualidade, deve

prevalecer a interpretação que maximize a proteção do art. 225, § 1.º, IV, da Constituição Federal e a efetividade do licenciamento como instrumento de tutela ambiental. Essa é a orientação que decorre do princípio da interpretação conforme a Constituição e da jurisprudência consolidada do STF na matéria.

## **12. Fundamentos técnicos: a aquicultura demanda parâmetros nacionais pela magnitude e alcance de seus impactos**

Do ponto de vista técnico-científico, a intensificação da piscicultura e de outras modalidades de aquicultura gera impactos relevantes por carga orgânica, nutrientes como nitrogênio e fósforo, resíduos de ração e medicamentos, com risco de eutrofização e colapso de ecossistemas aquáticos. Esses impactos frequentemente se manifestam em bacias hidrográficas de abrangência interestadual, o que torna insuficiente a adoção de critérios meramente locais, sem um piso nacional comum.

A ausência de parâmetros nacionais para o licenciamento da aquicultura cria o risco da chamada "corrida para baixo" no padrão regulatório: entes com menor capacidade institucional adotam critérios mais permissivos, seja por dificuldade técnica, seja por pressões econômicas, prejudicando bacias hidrográficas compartilhadas e comprometendo o princípio da isonomia concorrencial entre empreendedores que operam em diferentes jurisdições. Normas setoriais do CONAMA, como a Resolução n.º 413/2009, respondem justamente a esse problema estrutural da governança ambiental brasileira.



### **13. A regulamentação de um único instrumento não pode exceder a dimensão da política de que faz parte**

Há um aspecto que merece ser destacado com ênfase: a Lei n.º 15.190/2025 é norma geral de licenciamento ambiental, instrumento específico dentro do conjunto muito mais amplo de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei n.º 6.938/1981. O licenciamento é apenas um dos instrumentos do art. 9.º daquele diploma, ao lado da avaliação de impactos, do zoneamento ambiental, do monitoramento, do controle de qualidade e outros.

Não se pode, portanto, interpretar a Lei Geral do Licenciamento de modo a conferir-lhe um efeito organizatório que ultrapasse as fronteiras do próprio instrumento que regula. A Lei n.º 15.190/2025 disciplina o procedimento de licenciamento; não reorganiza a Política Nacional do Meio Ambiente como um todo, não reformula o SISNAMA, não altera a estrutura do CONAMA e não redefine a missão constitucional de proteção ambiental. Atribuir ao silêncio da Lei Geral sobre o CONAMA o efeito de suprimir a competência normativa de um órgão central da política ambiental seria fazer com que o instrumento prevalecesse sobre a política, em inversão hermenêutica inadmissível.

A regulamentação de um instrumento singular da política pública não pode ser interpretada como se valesse mais do que a política inteira da qual esse instrumento é apenas uma parte. Fazê-lo seria elevar a norma procedimental ao patamar de norma estrutural, esvaziando décadas de construção institucional da proteção ambiental no Brasil.

#### **14. Fundamento baseado em dispositivo que sequer chegou a entrar em vigor**

Por fim, importa registrar um aspecto de especial relevância para a validade da argumentação constante do voto-vista. Ao sustentar a derrogação de competências do CONAMA, o voto-vista apoia-se em disposição que, a seu tempo, havia sido objeto de veto presidencial no processo de sanção da Lei n.º 15.190/2025. Embora o veto tenha sido posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional, fato é que o trecho normativo correspondente não havia entrado em vigor no momento em que a tese foi articulada.

Esse dado não é meramente cronológico: ele revela que o próprio Poder Executivo, responsável pela aplicação da lei, reconheceu, ao menos em um primeiro momento, a inadequação daquele dispositivo. Mais do que isso, a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, em entendimento formalizado no Parecer n.º 00004/2026/ECRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, reconheceu expressamente que a revogação dos §§ 1.º e 2.º do art. 14 da Lei n.º 11.428/2006, promovida pela Lei n.º 15.190/2025, somente passará a produzir efeitos em 6 de junho de 2026, data a partir da qual o IBAMA deixará de atuar como órgão anuente prévio nos pedidos de supressão de vegetação abrangidos pela alteração legislativa, com a atribuição migrando para o ente licenciador competente.

Isso significa que, na data da presente sessão, o dispositivo invocado pelo voto-vista como suporte para o esvaziamento das competências do CONAMA sequer havia produzido efeitos jurídicos concretos no ordenamento. Fundamentar uma restrição ao poder normativo deste Conselho em norma que ainda não está



em vigor é construir um argumento sem base normativa vigente, o que compromete estruturalmente a solidez do voto-vista. Argumentos jurídicos precisam ancorar-se no direito positivo aplicável ao momento da deliberação, e não em normas cujos efeitos estão suspensos ou ainda por advir.

### **III. CONSIDERAÇÕES DE FATO E DE POLÍTICA PÚBLICA**

Além dos fundamentos jurídicos, há aspectos de política pública que reforçam a necessidade de manutenção da competência normativa do CONAMA para o licenciamento da aquicultura. A heterogeneidade de capacidades institucionais entre os órgãos ambientais estaduais e municipais é um dado empírico reconhecido na literatura especializada: muitos entes carecem de quadro técnico qualificado, estrutura de fiscalização e instrumentos metodológicos robustos para analisar licenças de atividades complexas como a piscicultura intensiva.

Sem parâmetros nacionais mínimos editados pelo CONAMA, a fragmentação do licenciamento aquícola tende a se aprofundar, com divergências relevantes nos critérios de exigência de estudo de impacto ambiental, nas tipologias utilizadas e nos parâmetros de monitoramento. Pesquisas sobre licenciamento de piscicultura em Estados da Amazônia já registram essas disparidades, gerando insegurança tanto para empreendedores quanto para a Administração Pública. A revisão da Resolução n.º 413/2009 responde precisamente a esse quadro de fragmentação, oferecendo um referencial nacional que pode ser complementado localmente, mas que reduz disparidades injustificadas.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 [imprensa@anamma.org.br](mailto:imprensa@anamma.org.br)

O Brasil também assumiu compromissos internacionais de conservação da biodiversidade aquática e manejo sustentável de recursos pesqueiros no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica e de outros instrumentos multilaterais. O cumprimento dessas obrigações demanda marcos regulatórios nacionais robustos e atualizáveis, que apenas um órgão técnico colegiado como o CONAMA está em posição de produzir com a agilidade e a base científica necessárias.

#### **IV. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, reconhecemos a plena competência do CONAMA para editar normas e critérios para o licenciamento ambiental da aquicultura, com fundamento no art. 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981, e voto pela aprovação da proposta de revisão da Resolução CONAMA n.º 413/2009, nos termos apresentados à deliberação deste Plenário, com as eventuais emendas de redação que o Colegiado entender pertinentes.

Registro meu entendimento de que a Lei n.º 15.190/2025 não revogou, expressa nem tacitamente, a competência normativa deste Conselho; que a LC n.º 140/2011 cuida de repartição de competências administrativas e não interfere no poder regulamentar do CONAMA; que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça, e não enfraquece, a centralidade das resoluções deste Conselho como instrumento de concretização do dever constitucional de proteção ambiental; e que uma resolução setorial que atualiza parâmetros técnicos para o



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 [imprensa@anamma.org.br](mailto:imprensa@anamma.org.br)

licenciamento de atividade de alto impacto não apenas é válida como é necessária para a efetividade da Política Nacional do Meio Ambiente.

É como votamos.

Brasília, 22 de março de 2026.

**TALDEN FARIAS**  
Diretor Jurídico e de Licenciamento  
Ambiental

**ANDRÉA STRUCHEL**  
Diretora Jurídica