



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 00215/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001476/2026-31

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

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. 27472/2026-MMA (2283388), 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 do CONAMA que "*dispõe sobre procedimentos para fiscalização e promoção da gestão integrada e do gerenciamento dos resíduos sólidos*".

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

a) proposta de Resolução CONAMA (2226257), apresentada pela Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental;

b) Análise de Impacto Regulatório (2239673);

c) Nota Técnica n. 496/2026-MMA (2228641);

d) Nota Informativa n. 174/2026-MMA (2243744);

e) Ofício n. 799/226/GABIN (2283031); e

f) Nota Técnica n. 10/2026/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO (2283034).

3. Assim, o DCONAMA submete os autos para exame de admissibilidade da proposta, nos termos dos arts. 11 e 12 do Regimento Interno do colegiado.

4. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Após o recebimento da proposta de resolução (2226257) oriunda da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental desta Pasta, o Departamento de Apoio ao CONAMA e ao SISNAMA - DCONAMA colheu manifestação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (2283031)e, por fim, encaminhou os autos (2283388) a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima "*para manifestação quanto ao juízo de admissibilidade da matéria, com vistas à sua posterior submissão 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 SQA se encontra, sendo que o DCONAMA, 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, extrai-se dos itens 5.1 e 5.6 da Nota Técnica n. 495/2026-MAM (2228641) que a proposta foi elaborada pelo Grupo de Trabalho de Gestão de Resíduos e Logística Reversa criado junto à Comissão Nacional Tripartite e, então, **aprovada e submetida ao CONAMA** pelo Sr. Secretário Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental no Despacho n. 14983/2026-MMA (2240090), **restando tão-somente aconselhar que o DCONAMA ateste expressamente a qualidade de conselheiro do Sr. Secretário.**

13. Assim, sem vícios na competência, em princípio.

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. Quanto à **legística e à redação em si**, sabe-se que, para a conclusão do ciclo de deliberações, a proposta passará também pela correspondente Câmara Técnica, pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e pelo Plenário, com elevadas chances de sofrer alterações, daí porque, em regra, opta-se pela mínima intervenção nessa etapa, reservando-se exame conclusivo para o momento anterior à publicação, se houver.

17. Ainda, o ato normativo sob análise tem **objeto** certo e lícito, qual seja, o estabelecimento de normas para regência da fiscalização e promoção da gestão integrada e do gerenciamento dos resíduos sólidos de acordo com as competências constitucionais de cada ente federativo, em atenção à Lei n. 6.938/81, à Lei Complementar n. 140/11 e à Lei n. 12.305/10, **como destacado na Nota Técnica n. 496/2026-MMA (2228641).**

18. O **motivo** e a **finalidade pública** do ato foram, em princípio, atendidos, nos termos da própria proposta em tela e da referida Nota Técnica 496/2026-MMA (2228641), da qual se colhe a seguinte conclusão:

(...)

A Constituição Federal de 1988 estabelece um regime de competências concorrentes e comuns em matéria ambiental, distribuindo as responsabilidades entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O art. 23 define a competência administrativa comum para, entre outras, "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (inciso VI) e "preservar as florestas, a fauna e a flora" (inciso VII). A fiscalização ambiental é uma das facetas dessa competência administrativa comum, a ser exercida por todos os

entes federativos, nos limites de suas atribuições e em cooperação, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 140/2011.

Já o art. 24 da CF/88 estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição" (inciso VI). Nesse modelo, à União compete estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal compete complementar a legislação federal (art. 24, § 2º). Aos Municípios, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II).

A Minuta de Resolução do Conama, ao estabelecer "critérios procedimentais para a fiscalização", atua precisamente no campo das normas gerais de competência da União. O Conama, sob a coordenação do MMA, este órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), é a instância adequada para a edição de tais normas, que visam a dar concretude e uniformidade à implementação da PNRS em todo o território nacional. A proposta não suprime a competência dos demais entes; porém, ao contrário, a organiza e detalha, em conformidade com o federalismo cooperativo preconizado pela Constituição.

A proposta, portanto, respeita a repartição de competências constitucionais, detalhando as atribuições de cada ente no exercício da fiscalização da gestão de resíduos sólidos, em conformidade com a PNRS e a Lei Complementar nº 140/2011. A criação de um sistema integrado de fiscalização, com a definição de papéis, é medida que fortalece a governança ambiental e a eficácia da política pública, o que se coaduna com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal.

(...)

A Minuta de Resolução tem como parâmetro central a Lei nº 12.305/2010 (PNRS) e seu regulamento, o Decreto nº 10.936/2022. A PNRS estabelece os princípios, objetivos e instrumentos para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. A Minuta, assim, busca dar operacionalidade a esses preceitos, especialmente no que tange à fiscalização, tendo em vista que ser um e seus instrumentos.

A PNRS foi instituída em 2010, e passados mais de uma década, a implementação de seus instrumentos, especialmente a logística reversa e o encerramento dos lixões, ainda enfrenta desafios significativos. A ausência de procedimentos de fiscalização padronizados e integrados entre os entes federativos é um dos principais gargalos para a efetividade da política. A Minuta de Resolução surge, portanto, em momento oportuno para suprir essa lacuna regulatória, promovendo a segurança jurídica e a isonomia na aplicação da lei.

Esta proposta de resolução do CONAMA estabelece diretrizes detalhadas para a fiscalização e gestão de resíduos sólidos em todo o território brasileiro, fundamentando-se na Política Nacional de Resíduos Sólidos. O texto define competências específicas para a União, Estados e Municípios, promovendo uma atuação integrada para monitorar sistemas de logística reversa e o tratamento adequado de descartes.

(...)

19. 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.

20. **Salvo melhor juízo, a unidade proponente não apresentou documento com justificativa que contemple expressamente os requisitos dos incisos I a IV**, 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.

21. Por outro lado, a SQA confeccionou a Nota Técnica 496/2026-MMA (2228641) e robusta Análise de Impacto Regulatório (2239673), **cabendo ao CIPAM avaliar a consistência técnica dos documentos, bem como julgar se são suficientes a atender as condicionantes do art. 12 de seu Regimento Interno.**

22. Em continuidade, vê-se que, nos termos do § 4º do art. 12 do Regimento Interno, o DCONAMA encaminhou os autos ao Ibama, cuja resposta encontra-se consubstanciada no Ofício n. 799/2026/GABIN, subscrito pelo então Sr. Presidente da autarquia e do qual se extrai o seguinte fragmento:

Nesse contexto, encaminho a Nota Técnica nº 10/2026/Nupol/Cofispol/CGFis/Dipro (SEI Ibama nº 26651387), e anexos, com manifestação da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) deste Instituto.

Esclareço que a demanda ainda está sob análise da Diretoria de Qualidade Ambiental (Diqua) do Ibama. Eventuais informações adicionais serão imediatamente retransmitidas a esta Pasta.

23. Na citada Nota Técnica n. 10/2026/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO (2283034), a Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama tece uma série de sugestões de aprimoramento para, então, anotar que *“a minuta de resolução CONAMA apresenta avanços na matéria, mas carece de diretrizes práticas e operacionais que viabilizem a atuação efetiva deste Instituto no exercício do poder de polícia ambiental”*.

24. Nessa senda, importante salientar que a as ressalvas ofertadas pela autarquia ambiental gravitam ao redor do mérito da proposta, de sorte que, embora se aproxime do juízo de *“pertinência”* **escapa dos critérios de admissibilidade sob o ponto de vista estritamente jurídico, que, como acima registrado, aparentemente foram preenchidos.**

25. Por fim, caso a futura manifestação da Diretoria de Qualidade Ambiental do Ibama levante alguma questão jurídica cujo exame o DCONAMA considere indispensável anteriormente à submissão ao CIPAM, sugere-se novo encaminhamento a esta CONJUR/MMA.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

26. 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 12, 21 e 25 e o juízo do colegiado sobre os aspectos meritórios.

27. Em caso de aprovação, sugere-se **a restituição dos autos ao DCONAMA** 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, 12 de abril de 2026.

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) 02000001476202631 e da chave de acesso a90d38e2



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 3171655177 e chave de acesso a90d38e2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-04-2026 22:40. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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 01046/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001476/2026-31

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

1. Acolho o PARECER Nº 00215/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. À consideração superior.

Brasília, 14 de abril de 2026.

MICHELINE MENDONÇA NEIVA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA ADJUNTA
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

De acordo. Ao Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva.

Brasília, 14 de abril de 2026.

RICARDO CAVALCANTE BARROSO
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR JURÍDICO
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001476202631 e da chave de acesso a90d38e2



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 3174280657 e chave de acesso a90d38e2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-04-2026 17:32. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELINE MENDONÇA NEIVA, 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 3174280657 e chave de acesso a90d38e2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-04-2026 17:09. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
