

Parecer Acerca da Minuta de Revisão da Resolução CONAMA 413/2009

Parecer da

Sociedade Civil Mamirauá – SCM

Em nome da Bancada da Sociedade Civil no CONAMA (pedido coletivo de vistas)

A respeito da Proposta de Revisão da Resolução CONAMA 413/2009

1.Introdução

O presente PARECER refere-se ao pedido formulado pela Sociedade Civil Mamirauá (SCM), entidade ambientalista representante da Região Norte no CONAMA que atende a uma solicitação de toda a Bancada da Sociedade Civil neste Conselho, para vistas à Minuta de Resolução que altera a Resolução 413/2009, que estabelece as normas, critérios e diretrizes gerais para o licenciamento ambiental da aquicultura no Brasil.

Deste modo, o pedido de vistas realizado pela SCM na 150ª plenária do CONAMA de 10/06/2026 representa um pedido de vistas coletivo, uma solicitação de toda a Bancada da Sociedade Civil no CONAMA. Esta matéria foi discutida pela bancada internamente, e a decisão pelo pedido de vistas foi deliberado pela bancada. Assim, muito embora o pedido tenha sido registrado em nome da SCM, ele deve ser entendido como um pedido de vistas coletivo. Entretanto, coube à SCM realizar a elaboração e encaminhamento do presente parecer.

2.Antecedentes e contextualização

A Resolução CONAMA 413/2009 aplica-se a empreendimentos de aquicultura em águas continentais, estuarinas e marinhas, excetuando-se os empreendimentos que se dedicam à carcinicultura em zona costeira, uma vez que o licenciamento desta atividade segue regras estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 312/2002.

A Resolução CONAMA 413/2009 permite que os órgãos ambientais estaduais e municipais adotem ritos simplificados para empreendimentos de pequeno porte, baixo potencial poluidor ou que utilizem sistemas de recirculação de água.

A matéria em questão foi proposta pelo MAPA (na época pela sua Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP) no início de novembro de 2021, e ao final do mesmo mês o seu trâmite foi admitido pela CIPAM do CONAMA, em sua 15ª reunião daquele ano. É importante destacar que algumas notas técnicas e despachos elaborados ainda na ocasião da análise de admissibilidade feita pela CIPAM já levantavam preocupações relacionadas à criação de espécies exóticas e como este fator deveria ser considerado naquele contexto, ainda que a discussão do tema tenha transcorrido de forma inconclusiva naquele momento (Nota Técnica nº 914/2020-MMA).

Apesar da admissibilidade ter ocorrido em 2021, foi apenas a partir de outubro de 2024 que a referida matéria voltou a ser discutida na Câmara Técnica (CT) de Controle Ambiental e Gestão Territorial. Isto se deu a partir de uma Nota Técnica encaminhada pelo MPA, que assumiu as

ações que haviam sido iniciadas pela SAP/MAPA anos antes. E, ainda em 2024, se constituiu um Grupo de Trabalho (GT) para tratar do tema de forma específica. Desde então, o referido GT realizou várias reuniões para tratar da questão. Foram 13 reuniões ordinárias e duas extraordinárias em 2025. Em 2026 o tema foi encaminhado de volta à Câmara Técnica, e após duas reuniões da CT-CAGT, e três reuniões da CT de Assuntos Jurídicos (CTAJ), a matéria foi encaminhada à 150ª plenária do CONAMA.

Neste ínterim, ainda em 2025, a alteração normativa conhecida como PEC da Devastação foi aprovada no Congresso Nacional, criando a Lei 15.190/2025, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA). Esta aprovação trouxe inúmeras consequências, dentre elas a incidência transversal ao tema da revisão da Resolução CONAMA 413/2009, uma vez que esta versa exatamente sobre o licenciamento de empreendimentos de aquicultura.

Se, por um lado, o advento da aprovação da LGLA propiciou uma abordagem de maior flexibilização do processo de licenciamento aplicado à aquicultura, por outro lado levantou grandes preocupações nas entidades que representam a Sociedade Civil acerca de potencial capacidade de que modos flexibilizados de licenciamento possam falhar no papel de impor os necessários limites a empreendimentos e demais ações humanas que possuam potencial impacto ambiental negativo, independentemente de seu porte ou de sua capacidade de produção.

É neste contexto que a Bancada da Sociedade Civil aborda e analisa a minuta da revisão da Resolução CONAMA 413/2009, e elabora o presente parecer.

3.O foco central das preocupações

De uma forma mais geral, entendemos que a Resolução CONAMA 413/2009, após mais de quinze anos de vigência, já necessita de uma atualização à luz dos novos conhecimentos e da melhor ciência disponível. E também necessita de uma atualização em resposta ao atual contexto social, político e econômico do país, que se alterou consideravelmente desde 2009. Neste sentido, consideramos oportuna a proposta de revisão da mencionada resolução.

Por outro lado, as preocupações emanadas por inúmeros segmentos da sociedade ao longo da discussão e votação da LGLA no Congresso Nacional, e que não foram devidamente contempladas pelos parlamentares brasileiros, são mantidas até o presente. Em diferentes momentos, e pelas mais diversas formas, relevantes segmentos da sociedade expressaram seu temor de que normas mais flexíveis de licenciamento ambiental venham a adotar um caráter permissivo e leniente, fazendo com que a ausência de um processo cuidadoso de licenciamento, especialmente aquele baseado em autoavaliações, redundasse na legalização de ações que, em última análise, pudessem impingir impactos negativos e indesejáveis sobre o meio ambiente. E estas pudessem gerar consequências igualmente negativas sobre a qualidade de vida humana, sobre saúde e o bem-estar dos brasileiros. Estas preocupações referem-se especialmente à modalidade de LAC, ou Licenciamento por Adesão e Compromisso, que pode ser aplicada a propostas de empreendimentos que não estarão submetidas a uma análise mais criteriosa por parte dos técnicos dos órgãos licenciadores, nos diferentes níveis administrativos do Poder Público.

É uma preocupação especial o fato de que esta Minuta de Revisão da Resolução CONAMA 413/2009 não faça uma menção expressa aos potenciais impactos ambientais que empreendimentos de aquicultura possam vir a exercer. Os critérios propostos na minuta para licenciamento, em suas diversas modalidades previstas, estão limitados ao porte do empreendimento e ao seu potencial poluidor. Muito embora o potencial poluidor seja um dos potenciais impactos ambientais, a sua conceituação precisa ser considerada e compreendida em seu sentido mais amplo. Assim, com base no Art. 3º da Lei nº 6.938/1981, impactos ambientais podem ser melhor expressos como quaisquer alterações físicas, químicas ou biológicas no meio ambiente causadas por atividade humana. Muitos especialistas de referência internacional já adotam o conceito de impactos socioambientais, levando em conta que a atividade humana pode também causar alterações diretas nas condições de vida das comunidades humanas existentes nas imediações de empreendimentos. Ainda que nossa análise fique restrita ao conceito mais conservador de impactos ambientais expresso acima, precisamos atentar para o fato de que o potencial poluidor, ainda que muito importante, não é fator suficiente para verificar a segurança e adequação de uma atividade humana para o ambiente em que se propõe que seja realizada.

Por este motivo, entende-se que outros fatores, além do potencial poluidor, precisam ser adotados na lista de critérios para avaliar os empreendimentos. Outros critérios mais amplos precisam ser estabelecidos para definir qual a modalidade de licenciamento que será necessária para o exercício legal de diferentes tipos, formas e portes de aquicultura em todo o território nacional, com a alta diversidade de ambientes naturais ou modificados existentes no país.

Uma das mais relevantes formas de impacto ambiental negativo associado aos empreendimentos de aquicultura é o que pode ser caracterizado como “poluição biológica”. Esta pode ser compreendida como a introdução, inadvertida ou intencional, de material biológico exótico no ambiente, a partir do empreendimento. Presentemente a atividade de aquicultura no país opera com um grande número de empreendimentos que utilizam espécies exóticas invasoras, para adotarmos a conceituação amplamente aceita, estabelecida pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB), ainda em 1992, e da qual o Brasil é um dos primeiros signatários e um dos mais notórios apoiadores. Naquele âmbito, espécies exóticas invasoras são aquelas de origem externa ao ambiente em questão e que, uma vez introduzidas, são capazes de dispersar, colonizar e prejudicar as espécies nativas e o equilíbrio do ambiente. Após a CDB (1992), os grandes riscos representados pelas espécies exóticas invasoras para a diversidade biológica e a integridade dos ecossistemas locais têm sido continuamente enfatizados e atualizados, como na Meta 6 do Kunming-Montreal Global Diversity Framework (2022). Além da CDB, também outros organismos internacionais multilaterais, tais como a IPBES-UNEP (2023) e IUCN (2025), e nacionais, tais como IBAMA (2019 e 2022), BPBES (2024) e ICMBio (2025), vêm tratando das espécies exóticas invasoras como importante fonte de impacto ambiental e risco para a biodiversidade local e integridade dos ecossistemas naturais, cada uma no seu âmbito de atuação e nas suas respectivas competências institucionais. Todavia, todas estas organizações, governamentais ou não, mantêm listas de espécies, bancos de dados e protocolos atualizados para lidar com a questão das espécies exóticas invasoras. E, é importante mencionar, algumas destas espécies são comumente adotadas em empreendimentos de aquicultura no Brasil. Neste sentido, é muito preocupante que este tema não tenha sido direta e explicitamente tratado no texto da minuta em avaliação.

Em função destas preocupações maiores expostas neste parecer, vimos nesta oportunidade sugerir alterações à minuta, e propor emendas ao texto em apreciação.

4.Sugestões para alterações na minuta

As sugestões de alterações à minuta, no formato de emendas ao texto, visam tanto uma melhor organização da forma quanto do conteúdo de alguns artigos e anexos.

No Art. 3º (Conceitos)

a. Inserção item IV (e renumerar os itens subsequentes), com a seguinte redação

IV – escape: situação em que um ou mais organismos alvos do empreendimento de aquicultura extrapolem seus limites físicos e alcancem os ambientes naturais ou modificados, e/ou nos corpos d'água em que estão inseridos;

b. Inserção do item VI (e renumerar os itens subsequentes), com a seguinte redação

VI – espécie exótica invasora: espécie exótica (ou subespécie ou táxon de hierarquia inferior) capaz de realizar danos à biodiversidade local e/ou ao equilíbrio do ecossistema local;

c. Desagregação do item VII (e renumerar os itens subsequentes) como segue:

VII – espécie nativa: espécie, subespécie ou táxon de hierarquia inferior ocorrendo dentro de sua área de distribuição natural (passada ou presente), incluindo a área que pode alcançar e ocupar através de seus sistemas naturais de dispersão;

VIII – espécies ornamentais: espécimes de organismos aquáticos para fins decorativos, ilustrativos ou estéticos;

d. Alteração do item XI (e renumerar os itens subsequentes) como segue:

XI – potencial poluidor do empreendimento aquícola: avaliação qualitativa ou quantitativa que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto negativo, de natureza física, química ou biológica, baseada em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente;

No Art. 4º:

e. Alteração da redação do parágrafo único do Art. 4º, como segue:

“Parágrafo único. Os entes federativos poderão adotar critérios distintos, desde que tecnicamente justificados, compatíveis com os objetivos e parâmetros ambientais estabelecidos nesta Resolução, e aprovados pelo Conselho de Meio Ambiente respectivo, desde que compatíveis com os princípios de repartição de competências e de supremacia constitucional.”

No Art. 10:

f. Alteração do parágrafo 2º, como segue:

“§2º Para espécies exóticas (invasoras ou não) ou híbridas, a modalidade de licenciamento deverá ser a de ordinário trifásico, que deverá garantir que serão adotadas medidas de manejo

e utilização de equipamentos disponíveis que busquem impedir o escape de espécimes em todas as etapas da atividade, dentre outras medidas de acautelamento cabíveis em cada caso.”

No Art. 12:

g. Alteração do parágrafo primeiro, como segue:

“§1º Para licenciamento ambiental de empreendimentos de aquicultura situados em Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou em zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral, é vedado o uso de espécies exóticas invasoras ou não e de espécies híbridas, e deve ser observado o disposto nos respectivos Planos de Gestão e Planos de Manejo dessas áreas, quando houver ou, em sua ausência, atos administrativos das Unidades de Conservação diretamente ligados à temática, sem prejuízo da consulta aos gestores das UC.”

Nos Anexos:

h. Duas alterações na redação de itens na tabela 4 do Anexo III, como segue:

“PEQUENO PORTE – LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO (LAC) - 2.3 – Anexar ao RCE pelo menos quatro fotografias do local do empreendimento, que permitam uma visão ampla de suas condições”

“MÉDIO E GRANDE PORTES – LICENCIAMENTO AMBIENTAL ÚNICO (LAU) - 2.3 – Anexar ao RCA pelo menos quatro fotografias do local do empreendimento, que permitam uma visão ampla de suas condições”

Conclusões

Em face dos pontos colocados ao longo deste parecer, e das justificativas aqui expostas, concluímos que a revisão da Resolução CONAMA 413/2009 é oportuna e necessária. Mas também concluímos que a aprovação da LGLA não exime o Poder Público de proteger os mais altos interesses da sociedade definidos constitucionalmente, que em seu Art. 225 garante a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum que é essencial para a saúde e a qualidade de vida da população brasileira. Deste modo, concluímos com a inevitável inclusão de maior proteção à integridade dos ambientes, definindo maiores e mais cuidadosos critérios contra a presença e escape de espécies exóticas invasoras provenientes de empreendimentos de aquicultura em ambientes e corpos d’água, e em especial nas unidades de conservação de uso sustentável e nas zonas de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral.

É este o nosso parecer.



Helder Lima de Queiroz, Sociedade Civil Mamirauá – SCM
Conselheiro representante da Região Norte
Bancada da Sociedade Civil no CONAMA