



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

PARECER n. 00008/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001256/2020-11

INTERESSADO: Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente

ASSUNTO: Proposta de Resolução Conama dedicada à caracterização de tipologias e estágios sucessionais do bioma Mata Atlântica para o Estado de Goiás

EMENTA: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CONAMA - CARACTERIZAÇÃO DE TIPOLOGIAS E ESTÁGIOS SUCESSIONAIS DO BIOMA MATA ATLÂNTICA - ESTADO DE GOIÁS- APRECIÇÃO PRETÉRITA NO ÂMBITO DA CONJUR - PARECER n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU - REJTORNO DOS AUTOS- INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO PARA PROSSEGUIMENTO DO FEITO- MEROS AJUSTES REDACIONAIS

- I- Proposta normativa que se destina a definir a vegetação primária e secundária de regeneração de Mata Atlântica no Estado de Goiás;
- II- Análise jurídica demandada nos termos do §2º do artigo 11 da Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019;
- III- Pretérita apreciação pelo Parecer n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU: meros ajustes redacionais e pela ausência de vício formal;
- IV- Inexistência de vício formal que impeça o prosseguimento do feito para apreciação do Plenário do Conselho.

Senhor Coordenador-Geral de Assuntos de Direito Ambiental,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de retorno dos autos formalizado pelo DSI/NAMA, lastreado na previsão do §9º, do art. 11 do Regimento Interno do Conama, após a 3ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental (CTBio), realizada no dia 07 de dezembro de 2021(SEI 0825820), a teor de DESPACHO Nº 48909/2021-MMA (SEI 0830989).

2. Menciona ainda o despacho de encaminhamento à unidade consultiva desta Pasta Ministerial que, após o envio do Ofício Circular nº 380/2021/MMA (SEI 0824151), somente o Governo do Estado do Amazonas no Ofício n. 1999/2021/GS/SEMA (SEI 0830880) se manifestou favoravelmente à Proposta de Resolução para caracterização de tipologias e estágios sucessionais do bioma Mata Atlântica para o Estado de Goiás.

3. A versão final da proposta foi adunada aos autos (SEI 0832346).

4. Historicamente, cumpre mencionar que a presente iniciativa normativa fora proposta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a sinalização de que foram observados os parâmetros definidos na Resolução CONAMA nº 10 de 1993. Na sequência, a NOTA TÉCNICA Nº 8/2019/NUBIO-GO/DITEC-GO/SUPES-GO (SEI 0539786) salientou que o mencionado estado da Federação era o único que, apesar de possuir remanescentes de Mata Atlântica em seu território, não possuía Resolução Conama específica onde seriam estabelecidos parâmetros que definam vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração. Por sua vez, a referida manifestação técnica ainda retrata o histórico de elaboração da proposta a partir de reunião das equipes técnicas da autarquia ambiental da região em comento.

5. Importa ainda sinalizar que, a NOTA INFORMATIVA nº 249/2020-MMA (SEI 0540891) destacava que a iniciativa atendia ao rol mínimo de informações elencados na justificativa (§1º, do art. 11 do Regimento Interno do Conama) e recomendava a remessa dos autos para análise e manifestação da Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável e da Secretaria de Biodiversidade, ambas do Ministério do Meio Ambiente (§2º, do art. 11, do Regimento Interno do Conama). Por sua vez, a Secretaria de Biodiversidade destacou que a ausência de óbice em relação à minuta de Resolução, à época apresentada no Documento SEI 0539788, a teor de Nota Técnica nº 299/2020-MMA (SEI 0550242), elaborada em conjunto pelo Departamento de Conservação de Ecossistemas (DECO) em conjunto com o Departamento de Conservação e Manejo de Espécies (DESP). Ademais, a Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável destacou a ausência de óbices à tramitação da proposta, consoante DESPACHO Nº 10602/2020-MMA (SEI 0552683).

6. Anteriormente, esta unidade consultiva apreciou a minuta adunada no Documento SEI 0539788, consoante PARECER n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0610231). Naquela oportunidade, foi salientada a ausência de ilegalidade intrínseca que impedisse a tramitação da matéria, estritamente sob o prisma jurídico. E, portanto, possível a continuidade da tramitação dos autos no âmbito do Colegiado em comento, desde que atendidos os ajustes de cunho meramente redacional e sem impacto conteudístico.

7. Eis o relatório, passa-se à manifestação.

II. ANÁLISE

8. Primordialmente, o espectro de apreciação desta unidade consultiva, embasada nas atribuições legalmente conferidas nos incisos I e V do artigo 11 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993^[1], cinge-se à análise ao controle prévio da proposta de ato de caráter normativo, fundamentalmente lastreada no (§2º do art. 11 da Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019 (Regimento Interno do CONAMA). Na hipótese, escapa à presente a análise de cunho técnico a qual compete estritamente ao Colegiado do CONAMA, enquanto instância competente.

9. Reforçam-se todos os argumentos apresentados no PARECER n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0610231), o qual fora devidamente aprovado pelo DESPACHO n. 01164/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 3 do Sapiens).

10. Apenas com fito de otimizar a apreciação subsequente, reitera-se que foi observada a justificativa técnica e científica quanto ao estabelecimento de parâmetros complementares aos definidos na Resolução Conama nº 10, de 01 de outubro de 1993, a qual retrata os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica (§2º do art. 1º da Resolução Conama nº 10, de 01 de outubro de 1993). Ademais, as Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável e Biodiversidade destacaram a ausência de impedimentos quanto ao prosseguimento do feito e ainda, a NOTA INFORMATIVA nº 249/2020-MMA (SEI 0540891) sinalizava para o pleno atendimento do §1º do art. 11 do Regimento Interno do Conama.

11. Em termos redacionais, merece realce que a comparação da minuta ora submetida à apreciação (Documento SEI 083234) e a anteriormente apreciada (Documento SEI 0539788) não apresenta nenhuma distinção significativa.

12. Novamente, **não se vislumbra ilegalidade intrínseca que impeça a tramitação de norma** que se destina à caracterização da vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica no estado de Goiás. E, a título colaborativo, em atenção ao princípio da eficiência e à relevância do rigor legístico, sugerem-se algumas alterações redacionais, na mesma linha do que fora apontado anteriormente no PARECER n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0610231):

12.1. Quanto à epígrafe, **recomenda-se a substituição** por:

“Minuta de Resolução CONAMA/MMA Nº xx, de xxx de 2022”

12.2. **Propõe-se a alteração da proposta de ementa:**

Dispõe sobre a definição de vegetação primária e secundária de regeneração de Mata Atlântica no estado de Goiás.

12.3. Com relação ao preâmbulo, **revelar-se-ia recomendável a indicação da regência da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**^[2], tendo em vista a expressa previsão normativa “ *A definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente*”(art. 4º). Assim, recomenda-se a seguinte redação:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, tendo em vista as competências que lhe foram conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de julho de 1990, bem como o disposto na Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, no seu Regimento Interno e o que consta do Processo nº 02000.001256/2020-11, resolve:

12.4. Com relação aos “considerandos”, apesar do desuso em outras normas jurídicas, no caso das normas do Colegiado do CONAMA refletem uma praxe longínqua para além de se configurar como um mecanismo de externalização dos motivos que suscitam a edição da norma (a exemplo do manual técnico de vegetação brasileira do IBGE). Ademais, não se pode olvidar que o próprio Regimento Interno do CONAMA (PORTARIA Nº 630, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019) retratou os considerandos expressamente em seu artigo 12, ainda que em relação a outro instrumento normativo (moção). Assim, recomenda-se a manutenção dos considerandos no texto normativo.

12.5. No que tange ao **artigo 1º**, vislumbra-se que as definições de vegetação primária e

secundária por terem sido positivadas previamente na Resolução Conama nº 10, de 01 de outubro de 1993(art. 2º), a qual estabelece os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica, torna despropositada a repetição na nova proposta de norma (incisos I e II do artigo 1º). **Mas, cumpre mencionar que inexistente impedimento para a permanência no texto.**

12.6. Por fim, sugere-se a retirada da expressão “revogam-se as disposições em contrário”. Caso haja algum dispositivo revogado este deverá ser especificamente indicado em dispositivo que anteceda a cláusula revogatória, consoante previsão do artigo 9º da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998[3]. Considerando a previsão do art. 4º do Decreto nº 10.139/2019, afigura-se possível que haja a previsão imediata da proposta normativa em comento, desde que, apresentada a correspondente justificativa. Nesse passo, apresenta-se a seguinte recomendação:

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

12.7 E na hipótese de não sobrevier a justificativa, cabível que seja adotada a seguinte redação que observe a previsão dos incisos do artigo 4º do Decreto nº 10.139/2019[4] que, na presente oportunidade, apenas se exemplifica:

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor em xx de xxxx de 2022.

13. Assim, na presente análise, não se vislumbram vícios quanto à tramitação dos autos que impeçam a continuidade da tramitação dos autos no âmbito do Colegiado em comento. Recomendam-se, apenas, sugestões de cunho redacional que sequer interferem no conteúdo normativo.

III. CONCLUSÃO

14. Ante o exposto, submete-se a presente para que, em sendo aprovada no âmbito desta Consultoria Jurídica, seja encaminhada ao DSISNAMA, salientando o atendimento dos requisitos regimentais para apreciação da matéria sob o prisma formal e a possibilidade de continuidade da tramitação da matéria e futura submissão da temática ao Plenário do CONAMA, merecendo realce as alterações redacionais ora apresentadas, tal como pontuado anteriormente no PARECER n. 00260/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0610231), devidamente aprovado pelo DESPACHO n. 01164/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 3 do Sapiens).

À consideração superior.

Brasília, 16 de janeiro de 2022.

PRISCILA GONÇALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] Prevê a norma que: Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;
(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

[2] Mencione-se que a RESOLUÇÃO CONAMA nº 388, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2007, pertinente ao tema, dispõe expressamente sobre a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006

[3] Dispõe a norma que: Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

[4] Prevê a norma que: Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e
II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001256202011 e da chave de acesso 35400521

Documento assinado eletronicamente por PRISCILA GONCALVES DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 798185524 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário

(a): PRISCILA GONCALVES DE OLIVEIRA. Data e Hora: 16-01-2022 16:20. Número de Série: 17310893.
Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

DESPACHO n. 00060/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU

Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 02000.001256/2020-11.

Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 02000.001256/2020-11.

Interessados/Consultentes/Demandantes: Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA.

Assunto/Objeto: Controle de juridicidade. Minuta de Resolução CONAMA. Fase do §9º do art. 11 do RICONAMA (Portaria MMA nº 630/2019).

Excelentíssimo Sr. Consultor Jurídico desta Pasta Ambiental.

1. Vistos, etc.
2. O processo retorna a esta CONJUR/MMA para manifestação na fase do §9º do art. 11 do RICONAMA (Portaria MMA nº 630/2019), a epitetada fase de "arrazoados exclusivamente jurídicos".
3. Segundo a parecerista, inexistem óbices jurídicos, conquanto sugira a manutenção dos considerandos e retificações já aprovadas no primeiro opinativo. Não é possível concordar com a manutenção de considerandos.
4. Primeiramente, o art. 58 do Decreto nº 9.191/2017 impõe a observância do Manual de Redação da Presidência da República à legística dos atos normativos. Desta feita e no que tange ao preâmbulo dos atos normativos, **a página 136 daquele documento assevera ser inadmissível a inserção de considerandos em atos normativos, tirante os atos com natureza jurídica de tratados internacionais - o que não é o caso dos autos.** Seu conteúdo deve apenas constar dos autos, não integrando o ato propriamente. **Desta forma, os considerandos devem ser decotados.**

5. Ainda, consigno que, ao contrário do dito no Parecer nº 8/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU, "praxe longínqua" do CONAMA não tem o condão de violar o Direito Positivado, sobretudo pela autoridade máxima do Poder Executivo Federal, a saber, o Excelentíssimo Sr. Presidente da República, enquanto editor do Decreto nº 9.191/17. Concordar com a sustentação jurídica seria malferir cânones comezinhos Administrativos, a subverter a hierarquia administrativa, bem como desconsiderar o Direito posto.

6. Assim, sugiro:

- i) a aprovação Parcial do Parecer nº 8/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU, com ciência da parecerista.
- ii) devolução ao DSISNAMA, cientificando-lhe do quanto dito no Parecer acima, no sentido de que todas as sugestões, até o momento, foram desconsideradas e a primeira minuta permanece intocada.

7. Ao CONJUR/MMA.

Brasília, 17 de janeiro de 2022.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL

1. Aprovo parcialmente o Parecer nº 8/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU, nos termos do Despacho supra.
2. Ao Apoio/CONJUR-MMA para cumprimento como indicado no item 6, acima.

Brasília, 17 de janeiro de 2022.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001256202011 e da chave de acesso 35400521

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801448898 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 19-01-2022 15:09. Número de Série: 37899407018418184352052481385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801448898 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 17-01-2022 17:23. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
