



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 n. 00582/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001566/2022-06

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA / IBAMA

ASSUNTOS: RESOLUÇÃO

EMENTA: AGU. CGU/AGU. CONJUR/MMA. CGMAM. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CONAMA QUE "ESTABELECE PARÂMETROS TÉCNICOS A SEREM ADOTADOS NA ELABORAÇÃO, APRESENTAÇÃO, AVALIAÇÃO TÉCNICA E EXECUÇÃO DE PLANO DE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL-PMFS COM FINS MADEIREIROS, PARA FLORESTAS NATIVAS E SUAS FORMAS DE SUCESSÃO NO BIOMA CAATINGA". PROPOSIÇÃO DO IBAMA. GT CAATINGA. SFB/MMA. SBIO/MMA. DSISNAMA. MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS FAVORÁVEIS. LEI Nº 12.651/2012. LEI Nº 6.938/1981. DECRETO Nº 5.975/2006. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA PELO CONAMA, COM SUGESTÕES.

I - Dos Fatos

1. Trata-se de proposta de resolução que "estabelece parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução de Plano de Manejo Florestal Sustentável-PMFS com fins madeireiros, para florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Caatinga" (Doc. Sei nº 0869955), enviada ao Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, via Ofício nº 297/2022/GABIN, cujo teor seguinte é o seguinte:

Senhora Diretora,

1. Ao cumprimentá-la, informamos que o Ibama ins8tuiu, através da Portaria 1.002 de 24 de abril de 2020, Grupo de Trabalho para a Promoção de Boas Práticas de Gestão Ambiental e Fortalecimento do Uso Sustentável dos Recursos Naturais Renováveis no Bioma Caa8nga (GT Caatinga).
2. O referido GT contou com a cooperação técnica internacional entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), visando a implementação do projeto in8tulado "Agricultura sostenible y resiliente em ALC: implementación de instrumentos de monitoreo e evaluación" (02001.000827/2020-91).
3. O Plano de Trabalho do GT definiu como primeiro produto a elaboração, em ar8culação com atores locais, de uma proposta de Resolução CONAMA para o uso sustentável da Caa8nga. A proposta foi construída através das seguintes etapas:
Fase I (comunidade científica) - seis reuniões com cerca de vinte membros de dez instituições de pesquisa, realizada com apoio da Rede de Manejo Florestal da Caatinga (<http://rmfc.cnip.org.br/>). Resultou na minuta 9783893.
Fase II (órgãos ambientais locais) - cinco reuniões com representantes das secretarias estaduais de meio ambiente do bioma. Resultou na minuta 10977124.
Fase III (seminário público e consulta pública no site do Ibama) - um evento público online transmitido ao vivo pela plataforma youtube através do canal da Tv Caatinga, da Universidade Federal do Vale do São Francisco (<https://www.youtube.com/watch?v=JyYr2FmqjvM>), que possui mais de 75.000 inscritos. A lista de convidados para compor a mesa virtual (11945889) e para participar do evento (11945891) encontram-se em anexo. Após o evento, foi disponibilizado no site do Ibama a minuta de Resolução, seus documentos constituintes e um formulário para que qualquer cidadão pudesse tecer comentários e sugestões ao texto (<https://www.gov.br/ibama/ptbr/assuntos/notas/2021/ibama-abre-consulta-publica-para-criacao-de-resolucao-conamasobre-201cmanejo-florestal-sustentavel-no-bioma-caatinga201d>). A consulta ficou disponível de 29/10/2021 a 04/12/2021. Após a consulta pública, as contribuições formuladas foram compiladas e analisadas pela área técnica da DBFLO/IBAMA e representantes da Rede de Manejo Florestal da Caatinga.
4. Pelo exposto, encaminhamos os documentos finais produzidos (Minuta de Resolução Conama sob número 10977124, o Parecer Técnico 1- 9784013, a Informação 3 -10053085, a Nota Técnica 44 -10977460 e a Nota Técnica - 11892720) para apreciação desse Conselho.
5. Por fim, colocamos a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas à disposição desse CONAMA para prestar quaisquer esclarecimentos a respeito do tema.

2. Em seguida, o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, por intermédio da Nota Informativa nº 379/2022-MMA, asseverou que a "avaliação dos documentos anexados aos autos do processo indicam que a proposta de resolução atende aos critérios para trâmite no CONAMA conforme art. 10 e 11 do Regimento Interno do CONAMA, Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019".

3. A Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, na Nota Técnica nº 1813/2023-MMA, sustentou que a proposição da resolução do Conama é uma desejável evolução em favor do fortalecimento e consolidação da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PNCD), concluindo que "a proposta de resolução CONAMA para o manejo florestal sustentável da Caatinga é necessária e pertinente".

4. Mais adiante, o IBAMA enviou ao MMA o Ofício nº 1791/2023/GABIN, acompanhado da Nota Técnica nº 49/2023/COUSF/CGFLO/DBFLO, onde realizou-se a Análise de Impacto Regulatório (AIR) da medida.
5. O Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na Nota Informativa nº 980/2023-MMA, concluiu que o presente processo "(...) contém documentos necessários para análise da CONJUR/MMA conforme §3º do art. 12".
6. O Serviço Florestal Brasileiro, por sua vez, emitiu a Nota Informativa nº 302/2023-SFB, considerando conveniente e oportuna a aprovação da proposta em questão.
7. A Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais, na Nota Técnica nº 2404/2023-MMA, manifestou-se favorável ao seguimento da proposta, tendo, ao longo de sua manifestação, consignado as seguintes sugestões:

(...)

4.5.1. Observa-se que não são delimitados de forma explícita números específicos e fixos para limitar um volume máximo a ser extraído por hectare ou do período mínimo ou máximo de um ciclo de corte. No entanto, os incisos I e II estabelecem os parâmetros para o cálculo da estimativa de produtividade da floresta manejada e o ciclo de corte.

4.5.1.1. A proposta busca ajustar esses limites passando a considerar o principal fator que influencia o crescimento das árvores, que é a chuva. Como há diferentes regimes pluviais no bioma, sugere-se que os volumes a serem autorizados considerem este fator.

(...)

4.5.3. A respeito do possível impacto sobre espécies ameaçadas de extinção e sobre a fauna silvestre, não consta na minuta de resolução nenhuma ação de salvaguarda. Ao mesmo tempo, cabe lembrar que as restrições estabelecidas pela Portaria nº 443/2014 do MMA são aplicáveis as áreas de manejo. A Nota Técnica nº 11/2022/COUSF/CGFLO/DBFLO (0869961) informa que "Algumas pesquisas na área de fauna em planos de manejo (Gariglio et al, 2010; Lima et al., 2021) avaliam a conservação de alguns grupos de fauna em Planos de Manejo Florestal da caatinga. Observem que (obviamente) há impactos que podem ser mais ou menos significativos e/ou presentes em períodos mais ou menos curtos. A legislação sobre espécies ameaçadas e a sua conservação/proteção deve ser respeitada também nas áreas sob manejo florestal, igual a todas as demais áreas. Os órgãos ambientais, a partir do conhecimento da existência dessas espécies nas áreas específicas, podem recomendar estratégias e medidas mitigadores, conforme já é exigido pela legislação vigente".

8. Por fim, o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na Nota Informativa nº 1191/2023-MMA, reiterou a conclusão anteriormente feita na Nota Informativa nº 980/2023-MMA.
9. É o relatório. Passo à apreciação.

II - Fundamentação Jurídica

10. Inicialmente, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito do ato. Assim, tratando-se de ato administrativo, cabe averiguar os seus elementos constitutivos, quais sejam: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.
11. Verte dos autos que o IBAMA apresentou proposta de resolução que "*estabelece parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução de Plano de Manejo Florestal Sustentável-PMFS com fins madeireiros, para florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Caatinga*".
12. No Parecer Técnico nº 1/2021-CGBIO/DBFLO, defendeu-se a importância do manejo florestal da Caatinga como alternativa sustentável para atendimento responsável da demanda por produtos florestais no Nordeste, e a necessidade de adequação do marco legal por meio de uma resolução CONAMA para promover a harmonização entre os entes federados dos procedimentos do licenciamento do manejo florestal, fazendo-se a seguinte síntese de suas disposições:

A proposta de Resolução CONAMA foi elaborada considerando: a necessidade de integrar a atuação dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA na execução da Política Florestal do País, a necessidade de regulamentar os procedimentos e padronizar critérios para elaboração e implantação do manejo florestal sustentável das florestas no Bioma Caatinga e as disposições das Leis nº 12.651/2012; 6.938, de 31 de agosto de 1981 e 11.284, de 2 de março de 2006, e o Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006, além da Lei Complementar 140 de 2011.

A Resolução estabelece parâmetros técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável- PMFS com fins madeireiros em florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Caatinga, para que os mesmos sejam aplicados em qualquer nível de competência pelos órgãos integrantes do SISNAMA.

A Resolução CONAMA, proposta para o Manejo Florestal da Caatinga, incorpora o avanço da ciência florestal, reconhece a integração de múltiplas ações na área sob uso sustentável onde podem ser realizadas atividades de extrativismo por meio da coleta de frutos, a pecuária extensiva por meio da pastagem arbórea e a produção madeireira.

Além disso, define critérios técnicos quanto: a intensidade de corte do PMFS, a estimativa da produtividade da floresta manejada, o ciclo de corte, o número de unidades de produção, o inventário florestal, o uso de resíduo, o controle da produção, os procedimentos e prazos para análise e o acompanhamento dos Planos de Manejo Florestal Sustentável - PMFS pelos órgãos ambientais.

13. O plano de manejo florestal sustentável figura entre os instrumentos da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, previsto no art. 6º, inciso V, da Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, e

é regulamentado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e pelo Decreto nº 5.975 de 30 de novembro de 2006.

14. Pois bem. Passa-se a analisar o elemento competência para a edição de resolução com o conteúdo ora submetido.

15. O parágrafo único, do art. 3º, do Decreto nº 5.975/2006 estabelece que "a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica do PMFS observarão ato normativo específico do Ministério do Meio Ambiente".

16. Por sua vez, o art. 18, inciso I, alínea "e", do Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023, dispõe que compete à Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais "propor políticas e normas e definir estratégias, considerados os diversos biomas brasileiros, nos temas relacionados com (...) o manejo sustentável de florestas nativas para a geração de produtos madeireiros e não madeireiros e para a valorização dos serviços ambientais prestados pelas florestas (...)".

17. Como visto, a minuta em exame estabelece parâmetros técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação de PMFS com fins madeireiros em florestas nativas e suas formas de sucessão no Bioma Caatinga, que deverão ser aplicados em qualquer nível de competência pelos órgãos integrantes do SISNAMA. De acordo com o seu art. 13, "a aprovação do PMFS constitui o licenciamento ambiental do mesmo, válido para todo o ciclo de corte previsto". Portanto, ela veicula normas não somente de uso racional dos recursos ambientais, como também para o licenciamento ambiental, matérias versadas pelo art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

18. É preciso, então, a harmonização entre o Decreto nº 5.975/2006 e a Lei nº 6.938/1981 quanto ao ponto.

19. Para solucionar a questão, invoca-se o entendimento firmado na Nota Conjunta n. AGU/CGU/PGF 02/2011, firmada pela Consultoria-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal, órgãos da Advocacia-Geral da União, que respondeu aos questionamentos enviados pela então Ministra de Estado do Meio Ambiente:

(...)

8. Em outras palavras, a despeito da previsão legal mais restrita, direcionada apenas aos Estados, também os critérios a serem observados pelo IBAMA em sua atividade de licenciamento ambiental passariam a ser passíveis de normatização pelo CONAMA, por força do previsto no Decreto nº 99.274, de 1990, ao menos diante de uma interpretação literal e isolada deste ato regulamentar. No entanto, essa interpretação não resiste a uma confrontação com o que prevê não somente a Lei nº 6.938, de 1981, mas também a Constituição.

(...)

A) A COMPETÊNCIA PARA NORMATIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL, PREVISTO NA LEI Nº 6.938/81, É PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, NOS TERMOS DO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL?

15. O Presidente da República, em razão do disposto no art. 84, IV da Constituição, tem o poder de regulamentar a Lei nº 6.938, de 1981, tanto que editou o Decreto nº 99.274, de 1990, com essa finalidade. No entanto, este poder não retira a competência constitucional e legal do Ministro de Estado do Meio Ambiente, no que se refere ao licenciamento ambiental de competência federal, a cargo do IBAMA, autarquia vinculada ao Ministério, de expedir instruções à entidade para que esta cumpra fielmente a Lei e o mencionado Decreto. O próprio Decreto nº 99.274, de 1990, expressamente resguarda essa competência de coordenar a execução da Política Nacional do Meio Ambiente no âmbito da administração federal, onde o IBAMA se insere como entidade vinculada ao Ministério.

(...)

D) A COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DO ATO É DO MINISTRO DE ESTADO, COM FULCRO NO ART. 87 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL?

18. Como afirmado e reafirmado, as competências constitucionais, legais e regulamentares do Ministro de Estado não foram alteradas pelo Decreto nº 99.274, de 1990, na redação alterada pelo Decreto nº 3.942, de 2001. Assim, compete ao Ministro do Meio Ambiente expedir instruções para que o IBAMA execute a legislação de regência aplicável ao licenciamento federal, de competência da autarquia.

20. Os procedimentos técnicos para a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de PMFS da Caatinga e suas formações sucessoras regulamentados pelo MMA, mediante Instrução Normativa MMA nº 1, de 25 de junho de 2009. Contudo, tais regras foram destinadas ao IBAMA, conforme se depreende dos artigos 2º, incisos II, III, XI, XIII e XVIII; 3º; 6º; 7º, parágrafo único; 8º, §1º; 10, §§ 1º e 2º; 12, §§ 1º e 2º; 16; e 19.

21. Consoante já assinalado, a minuta em análise veicula regras a serem aplicadas em qualquer nível de competência pelos órgãos do SISNAMA.

22. A Resolução CONAMA nº 406, de 02 de fevereiro de 2009, por exemplo, estabelece regras para os PMFS do Bioma Amazônia, não se conhecendo qualquer crise de legalidade quanto ao elemento competência do ato.

23. Logo, não vislumbra-se ilegalidade na competência do CONAMA para editar o ato.

24. Quanto à forma, entende-se correta a escolha de resolução, posto que o Regimento Interno do referido órgão (Portaria MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023) prevê sua adoção "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" (art. 10, inciso I, alínea "a").

25. Na esteira do mencionado Regimento Interno, a submissão de proposta ao CONAMA por parte dos conselheiros, deve cumprir os seguintes requisitos e trâmites processuais:

Art. 11. Todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa

devidamente fundamentada.

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.

§5º A 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.

§6º O Plenário será informado pelo Presidente do CIPAM sobre as matérias admitidas e as não admitidas, além do encaminhamento dado para a tramitação nas Câmaras Técnicas.

§7º A decisão do CIPAM de não admissão de determinada proposta de resolução poderá ser revista pelo Plenário, desde que o recurso seja interposto por no mínimo onze conselheiros.

§8º Admitida pelo CIPAM ou pelo Plenário, a proposta de resolução será encaminhada à Câmara Técnica pertinente, respeitada a ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo Plenário.

§9º Não será concedido pedido de vista durante o processo de admissibilidade e pertinência da proposta.

§10. Após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica pertinente, a matéria será encaminhada à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, que, uma vez concluídos os seus trabalhos, remeterá a matéria ao Plenário.

§11. O processo de revisão de Resolução obedecerá ao mesmo trâmite de que trata este artigo.

26. A proposta em questão foi encaminhada por conselheiro representante do IBAMA (membro do CONAMA por força do art. 5º-A, inciso III, do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990) à Secretaria-Executiva do CONAMA, acompanhada de justificativa técnica.

27. As informações mínimas exigidas pelo §1º, do art. 12, do RI/CONAMA, foram abordadas de forma discriminada na Nota Técnica nº 49/2023/COUSF/CGFLO/DBFLO.

28. Conforme relatado no Ofício nº 297/2022/GABIN, ao longo da instrução processual a matéria versada na minuta foi discutida pelo GT Caatinga, que contou com a cooperação técnica internacional entre o Brasil e a FAO, pela comunidade científica, pelos órgãos ambientais locais e foi objeto de um seminário público e de consulta pública pelo IBAMA, cujas contribuições formuladas foram compiladas e analisadas pela área técnica da DBFLO/IBAMA e por representantes da Rede de Manejo Florestal da Caatinga.

29. No âmbito do MMA, a minuta foi analisada pela Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, pelo Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, pelo Serviço Florestal Brasileiro e pela Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais, tendo recebido destes manifestações favoráveis ao seu seguimento.

30. O art. 1º da minuta delimita o objeto do ato e o art. 2º estabelece algumas definições técnicas, não havendo maiores comentários sobre estes assuntos.

31. O art. 3º, *caput*, fixa que os Planos de Manejo Florestais para produção madeireira podem visar um ou mais tipos de produtos e que sua aprovação não desobriga o detentor de obter licenciamento para atividades de processamento dos produtos, quando exigível.

32. De acordo com a Nota Técnica nº 44/2021/COUSF/CGBIO/DBFLO:

Este texto foi fruto da preocupação externada pelos órgãos ambientais estaduais de que em alguns estados o proprietário deve obter um licenciamento específico para certos tipos de processamento do produto florestal obtido, como o carvoejamento. Assim, procurou-se deixar claro que a licença obtida para execução do Plano de Manejo Florestal Sustentável não exime o detentor de buscar outros licenciamentos, quando exigíveis.

33. O art. 4º, por sua vez, estabeleceu que a intensidade de corte do PMFS será definida de forma a propiciar os objetivos da extração, maximizar o crescimento da floresta manejada, conservar a diversidade arbórea, levando em consideração os aspectos ali fixados, e sua base técnica foi explicitada no Parecer Técnico nº 1/2021-CGBIO/DBFLO:

A base técnica quanto a intensidade de corte do PMFS foi definida de forma a propiciar os objetivos da extração, maximizar o crescimento da floresta manejada, conservar a diversidade arbórea. Ela incorpora os resultados de estudos e pesquisas da Rede de Manejo Florestal da Caatinga, que estão sendo desenvolvidas na região há mais de

30 anos. A estimativa da produtividade considera a correlação com a precipitação média anual que ocorre nas diferentes regiões fitogeográficas do bioma Caatinga, definindo diferentes níveis de crescimento. Os estudos demonstraram que essa estimativa tem alta segurança com relação às expectativas de produção, e permite substituir o ciclo de corte único e estático, que em algumas situações inviabiliza alguns produtos, uma vez que o ciclo de produção de estacas não é o mesmo que o ciclo para produção de lenha. Dessa forma, o ciclo de corte passa a ser calculado levando em consideração o Estoque Projetado e a produtividade específica do local em função da precipitação, conforme tabela abaixo, que será incorporada à Resolução como forma de anexo: (...)

34. Os incisos do referido dispositivo foram justificados no citado Parecer Técnico com base nos argumentos a seguir:

Outro aspecto importante que incorpora o avanço da ciência na Resolução, está correlacionado a forma de organização das unidades de produção - UPA, uma vez que a Caatinga é muito resiliente e parte significativa de sua regeneração ocorre pelas cepas e raízes. Ademais, a EMBRAPA e seus estudos constataram que a Talhadia Simples, técnica que consiste no rebaixamento das árvores deixando uma cepa com 0,30m de altura, é a melhor técnica de aproveitamento do potencial forrageiro da Caatinga. Outro ponto positivo é a admissão da divisão das áreas sob manejo em até 3 unidades de produção, sendo que nenhuma delas poderá ocupar mais de 35% da área manejada. Tal divisão tem como objetivo evitar que grandes áreas sejam manejadas em um único ano, ficando expostas ao risco climático de um ano muito seco, o que dificultaria a regeneração da vegetação. Ao dividir a área em, no mínimo, 3 UPAs, garante-se que, caso uma UPA seja afetada por uma seca severa, as outras não sofram com os danos.

Para permitir que os pequenos produtores possam somar nas ações para a conservação da Caatinga, e considerando a comprovada capacidade regenerativa da Caatinga, foi admitido a utilização de UPA única, até um limite máximo de quatro módulos fiscais, usando como referência a Lei 12.651/2012, que garante tratamento diferente aos imóveis com este tamanho.

Quanto às estimativas de produção florestal, a mesma pode ser realizada por meio do inventário florestal amostral, seguindo a metodologia que foi definida em estudos que o IBAMA realizou em parceria com as Nações Unidas em diversos projetos de cooperação técnica na região Nordeste com foco no bioma Caatinga. Assim, é permitido a realização do inventário por meio de parcelas amostrais, admitindo um erro de amostragem máximo de 20%, com 90% de probabilidade de acerto para a estimativa volumétrica dos produtos florestais.

Em imóveis de até quatro módulos fiscais, o volume de produtos florestais existente poderá ser estimado através da técnica de parcela de cubagem ou com dados disponíveis em plataformas institucionais para o local (ex: Inventário Florestal Estadual ou Nacional), tornando a elaboração do PMFS mais simples para o pequeno produtor

35. Também foram lançados argumentos na Nota Técnica nº 44/2021/COUSF/CGBIO/DBFLO, sustentando o inciso IV do art. 4º da minuta:

Os órgãos ambientais presentes também destacaram a necessidade de dividir as UPAs em subunidades, quando forem muito grandes, para um melhor ordenamento da exploração e também para facilitar o controle das áreas produtivas. 16. Assim, foi acrescentada a obrigatoriedade de subdivisão das UPAs em UTs, quando as primeiras forem maior do que 100 ha.:

36. O art. 5º autoriza a alteração dos parâmetros definidos no art. 4º sobre a produtividade e o ciclo de corte a depender da apresentação de estudos técnicos, com base em dados de parcelas permanentes estabelecidas no local do PMFS em quantidade, distribuição e persistência suficientes para avaliar a variabilidade local da produtividade, e o art. 6º permite o aproveitamento de resíduos das árvores exploradas no PMFS. Ambos tratam de matérias estritamente técnicas, de atribuição das áreas finalísticas da Pasta.

37. O art. 7º fixa a obrigatoriedade da adoção de procedimentos que possibilitem o controle da origem por meio da rastreabilidade dos produtos florestais, desde a sua localização na UMF até o seu local de uso final. O dispositivo está de acordo com a Lei nº 12.651/2012, e já existe, por exemplo, na Resolução CONAMA nº 406, de 2 de fevereiro de 2009.

38. O art. 8º define critérios para a presença de animais na área manejada. Sobre o ponto, na Nota Técnica nº 44/2021/COUSF/CGBIO/DBFLO explicou-se o seguinte:

Art. 8º: Tal inclusão foi fruto de ampla discussão, que inclusive ensejou a presença do Dr. José Morais, especialista da Embrapa de Sobral/CE na reunião do dia 26 de agosto (10977086). 19. Optou-se por estabelecer parâmetros gerais que delimitem o uso animal nas áreas, tendo como referência o Anexo A, que apresenta resultados de estudos conduzidos pelo especialista Dr. José Ambrósio de Araújo Filho. Considerando os princípios do manejo adaptativo, a carga animal deve ser avaliada pelo responsável técnico e pelo órgão licenciador, sempre tendo como referência a tabela mencionada e a capacidade de regeneração das espécies na área manejada.

39. O Parecer Técnico nº 1/2021-CGBIO/DBFLO também tratou sobre o referido tema:

Assim, admite-se a criação animal nas áreas manejadas, desde que sejam seguidos os critérios técnicos de capacidade de suporte, definidos nos estudos que a Embrapa, por meio do Centro Nacional de Caprinos e Ovinos, com resultados de pesquisas de mais de 40 anos e tem como base os dados da tabela abaixo, que será incorporada na Resolução na forma de Anexo.

40. O art. 9º cuida do prazo mínimo de vigência e da possibilidade de prorrogação da Autorização para Exploração e o art. 10 veicula a necessidade de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para a elaboração e execução do PMFS.

41. O art. 11 fixa prazos para a vistoria dos planos de manejo (caput) e para a prorrogação da AUTEX (§2º), estabelecendo que esta fica automaticamente prorrogada por prazo igual até a manifestação definitiva do órgão ambiental

competente. Neste último caso, a redação do dispositivo deve ser revista para que não haja confusão interpretativa caso aconteça de a manifestação definitiva do órgão ambiental competente ocorrer posteriormente à expiração do prazo prorrogado. Para tanto, sugere-se a seguinte redação:

§ 2º A prorrogação da AUTEX deve ser requerida pelo detentor com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando automaticamente prorrogada por prazo igual à da AUTEX, **ou** até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente, **o que ocorrer primeiro**.

42. Caso queira-se evitar o risco de ocorrer um vácuo de autorização entre a expiração do prazo prorrogado e a manifestação definitiva posterior do órgão ambiental, basta adotar redação semelhante à fórmula expressada pela parte final do § 4º, do art. 14, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011: "(...)*ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente*". Assim, o texto do citado §2º passaria a ser o seguinte:

§ 2º A prorrogação da AUTEX deve ser requerida pelo detentor com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando automaticamente prorrogada ~~por prazo igual à da AUTEX~~ até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

43. O art. 12 regulamenta prazos para análise e aprovação do PMFS e dos POAs (Plano Operacional Anual).

44. Já o art. 13, *caput*, estabelece que a aprovação do PMFS constitui o licenciamento ambiental deste, válido para todo o ciclo de corte previsto. A previsão é compatível com o art. 31 da Lei nº 12.651/2012, que estabelece que "*a exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do Sisnama, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme*". Ademais, o art. 4º do Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006, prescreve que "*a aprovação do PMFS, pelo órgão ambiental competente, confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável*".

45. O art. 14 coincide a data da entrada em vigor com a da publicação. Todavia, deve-se atender ao disposto nos incisos do *caput* do art. 4º, do Decreto nº 10.139/2019, ou apresentar-se a justificativa autorizada pelo parágrafo único do citado dispositivo infralegal.

46. Portanto, no que se refere ao objeto, não vislumbra-se, em regra, ilegalidade, ressalvando-se, no entanto, as sugestões acima (parágrafos 41, 42 e 45) e as feitas pela Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais, na Nota Técnica nº 2404/2023-MMA, transcritas no parágrafo sétimo.

47. Ainda quanto aos elementos/requisitos do ato, constata-se que o motivo e a finalidade evidenciam-se ante as manifestações técnicas do IBAMA e das áreas finalísticas do MMA.

48. No que tange às exigências da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 9.191/2017, utilizados aqui como parâmetros para análise formal do ato, uma vez que estabelecem normas e diretrizes de projetos de atos normativos de competência do Poder Executivo Federal, passa-se a fazer algumas sugestões de ajustes ao texto:

Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

IV - Diâmetro à Altura do Peito - DAP: medido a 1,30 m do solo;

V - Diâmetro na Base – DNB: medido a 0,30 m do solo;

VI - Intensidade de corte: volume comercial das árvores derrubadas para aproveitamento madeireiro.

(...)

Parágrafo único. O volume a que se refere o inciso VI do *caput* será estimado com base nos dados do inventário florestal e expresso por unidade de área em metros cúbicos (m³ ha-1), metros estéreos (st ha-1), toneladas de matéria seca (tMS ha-1) de efetiva exploração, ou conforme valores médios apresentados no Anexo B.

Art. 4º

(...)

III – O número de UPA;

IV – UPA Única;

(...)

§3º A AMF poderá ser dividida em três ou mais UPAs, não podendo nenhuma delas ocupar mais de 35% da área total manejada.

§4º Nos casos em que a UPA for superior a 100 ha, deverá ser subdividida em Unidades de Trabalho - UT, com até 100 ha cada, para efeitos de ordenamento da exploração florestal.

§5º Será admitida UPA única em imóveis rurais com área inferior a 1 módulo fiscal; e, em imóveis rurais com área entre 1 e 4 módulos fiscais, desde que a UPA não exceda 35% da área total do imóvel.

Art. 13. A aprovação do PMFS constitui o licenciamento ambiental ~~da atividade de manejo florestal do mesmo~~, válido para todo o ciclo de corte previsto.

49. Deve ainda ser adotada a numeração ordinal apenas até o art. 9º e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do art. 10, nos termos do inciso I, do art. 15, do Decreto nº 9.191/2017.

50. Sobre os "considerandos", não é recomendável a sua utilização em textos normativos, devendo o seu conteúdo ser o

mais conciso possível, merecendo, portanto, que sejam suprimidos da minuta. Por igual razão, devem as fontes bibliográficas serem excluídas dos anexos.

51. Por fim, quanto à legística do ato, a minuta deve ser formatada de acordo com o Decreto nº 9.191/2017.

III – Conclusão

52. Diante do exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, opina-se pela admissibilidade da proposta de resolução que "*estabelece parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução de Plano de Manejo Florestal Sustentável-PMFS com fins madeireiros, para florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Caatinga*", desde que acolhidas as sugestões acima (parágrafos 7, 41, 42, 45, 46 e 48 a 51).

53. Recomendo o retorno dos autos ao DCONAMA/MMA para ciência e adoção das medidas cabíveis.

54. É o parecer.

55. À consideração do Consultor Jurídico Adjunto.

Brasília, 29 de novembro de 2023.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001566202206 e da chave de acesso 4fac54b7

Quanto à forma, entende-se correta a escolha da portaria, como o instrumento normativo apto a veicular o objeto pretendido, posto que, de acordo com o art. 2º, inciso I, do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, ela é própria para atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares, e, segundo o Manual de Redação da Presidência da República, "é o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e o funcionamento de serviço, sobre questões de pessoal e outros atos de sua competência".



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, 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 1351281760 e chave de acesso 4fac54b7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-11-2023 16:14. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 02868/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001566/2022-06

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA / IBAMA

ASSUNTOS: RESOLUÇÃO

Ciente e de acordo com o **PARECER n. 00582/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.

Ao Apoio CONJUR/MMA, para devolução dos autos ao DCONAMA, com ciência ao Consultor Jurídico.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES
Procurador Federal
Consultor Jurídico Adjunto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001566202206 e da chave de acesso 4fac54b7



Documento assinado eletronicamente por JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, 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 1376182598 e chave de acesso 4fac54b7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-12-2023 23:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
