



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. 00049/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 00744.000656/2024-12**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS**

**ASSUNTOS: AMBIENTAL**

EMENTA: I - Consulta. II - Medidas para o cumprimento de decisão judicial. III - Alteração das Resoluções Conama nº 237/1997 e nº 01/1986. IV - Necessidade de apresentação de proposta. V - Sugestão de apresentação de proposta pela Secretaria Executiva do MMA.

**I - Relatório**

1. Trata-se do OFÍCIO n. 00034/2024/COREPAMMOD/PRU4R/PGU/AGU, a PRU 4º comunicou a elaboração do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00036/2024/COREPAMNG/PRU4R/PGU/AGU, que atesta a executoriedade da seguinte decisão:

Ação Civil Pública n. 5001160-09.2013.4.04.7004, movida pelo Ministério Público Federal em face do INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT/PR, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA e da UNIÃO, em que proferida a sentença de parcial procedência do evento 15 - SENT92 em anexo, que condenou a União ao cumprimento de obrigações de fazer consistentes em:

- incluir, por meio do CONAMA, a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental; bem como
- instrumentalizar o IBAMA para exercer o trabalho de licenciamento e fiscalização, nos termos da sentença do evento 15 - SENT92 em anexo. Trânsito em julgado em 12/10/2024.

2. No âmbito desde MMA, os autos foram remetidos ao Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (DSisnama), para que tomasse ciência do trânsito em julgado da decisão e adotasse as medidas necessárias ao seu cumprimento imediato.

3. Agora, os autos retornam a esta Conjur via Despacho nº 4149/2025-MMA (187804), no qual o DSisnama solicita manifestação jurídica acerca do procedimento adequado para o cumprimento da referida decisão judicial, considerando a necessidade de alteração das Resoluções Conama nº 237/1997 e nº 01/1986, com especial atenção ao seguinte ponto: *as Resoluções devem ser alteradas diretamente pela Secretaria Executiva do Conama ou devem ser propostas alterações a serem submetidas à aprovação do Conselho?*

4. Os autos estão instruídos com a Nota Informativa nº 49/2025-MMA (1873000).

5. É o relatório.

**II - Análise Jurídica**

**II. a. Do título judicial**

6. Em suma, trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal em face do INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT/PR, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA e da UNIÃO, em que proferida a sentença de parcial procedência que condenou a União ao cumprimento de obrigações de fazer consistentes em:

**III. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE procedente a presente ação civil pública, extinguindo o processo nos termos do art. 269, inciso I, CPC, o que faço para

(...)

c) reconhecer a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para a queima controlada de queima de cana-de-açúcar, a ser exigido pelos órgãos ambientais, facultando-se a elaboração de um único Estudo de Impacto Ambiental realizado pelas usinas sucroalcooleiras e eventuais produtores rurais da região. Tal estudo deverá considerar especialmente as consequências para a saúde da população envolvida, para a saúde do trabalhador, para as áreas de preservação, para os remanescentes florestais e para a flora e a fauna locais, além de expor a potencialidade lesiva à atmosfera (incluindo sua relação com o efeito estufa), bem como respeitando as etapas do procedimento de licenciamento ambiental preconizadas no art. 10 da Resolução CONAMA 237/97;

(...)

e) **determinar à UNIÃO que, por meio do CONAMA, inclua a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental**; bem como instrumentalize o IBAMA para exercer o trabalho de licenciamento e fiscalização (Sentença no Seq. 7 do NUP 00744.000656/2024-12).

7. Observo que o juízo se valeu, em resumo, dos seguintes fundamentos:

(...)

É certo que a avaliação ambiental pode ser realizada por outros meios e que o EIA/RIMA constitui apenas uma das espécies do gênero "Estudos Ambientais" (Resolução CONAMA n.º 237/1997, art. 3.º, inciso III). Não obstante, diante da legislação ambiental, a escolha da competência e a forma de autorização de estudo ambiental, no presente caso, não pode ser decidida pelo IBAMA ou pelo IAP de forma aleatória. Por isso, excepcionalmente, o Poder Judiciário pode aqui censurar e determinar a correção do ato administrativo

O juízo observou, ainda, que:

(...)

Em cumprimento à decisão liminar de fls 93/99, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução n.º 408, de 14 de abril de 2009, incluindo como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental a queima controlada de palha de cana-de-açúcar nos limites da competência da Subseção Judiciária de Umuarama. Referida resolução foi publicada no Órgão Oficial da União, em 15/04/2008 (fls. 424/426).

Posteriormente, em razão da suspensão da referida liminar, o CONAMA editou a Resolução n.º 409, de 04 de maio de 2009, revogando a Resolução n.º 408, de 14 de abril de 2009, "em face da Decisão judicial liminar monocrática proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Mandado de Segurança n.º 2009. 04. 00. 010675-9/PR.

8. Por fim, determinou que:

(...)

Não obstante, a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental, bem como a instrumentalização do IBAMA para acompanhar e fiscalizar a atividade, devem ser impostas à União, uma vez que cabe a esta, por seus órgãos e solidariamente com a autarquia ambiental, zelar pela preservação do meio ambiente.

Nesse mister, agora em cognição exauriente, **determino a União que através do CONAMA inclua a queima de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a Estudo de Impacto Ambiental**, bem como forneça recursos materiais, humanos e financeiros ao IBAMA, para desenvolvimento do trabalho de licenciamento e para a fiscalização da atividade de queima das lavouras.

## II. b. Do cumprimento

9. Conforme exposto na Nota Informativa n.º 49/2025-MMA, para que haja o cumprimento da decisão é necessário que ocorram alterações nas Resoluções Conama n.º 237/1997 e n.º 01/1986 que versam sobre o tema. Daí surge o questionamento da área técnica, em especial se *as Resoluções devem ser alteradas diretamente pela Secretaria Executiva do Conama ou devem ser propostas alterações a serem submetidas à aprovação do Conselho?*

10. Analisando o regimento interno do CONAMA naquilo que interesse ao tema sob análise, verifico que o art. 12 prevê que "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". Consta, ainda, que todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa devidamente fundamentada (art. 11). Por fim, tem-se o art. 12, §11, o qual estabelece que "o processo de revisão de Resolução obedecerá ao mesmo trâmite de que trata este artigo."

11. Conclui-se, assim, que tanto a aprovação de uma nova resolução, quanto o processo de revisão, dependem da apresentação de proposta a ser submetida à deliberação do CONAMA.

12. A decisão de um órgão público, como o CONAMA, deve observar a forma previamente estabelecida pela legislação vigente, seja para a aprovação de resoluções, seja para qualquer outra deliberação administrativa, ainda que se trate do cumprimento de uma decisão judicial, como é o caso dos autos.

13. O cumprimento de uma decisão judicial não pode, portanto, afastar a necessidade de se seguir as normas procedimentais, pois a legitimidade do ato administrativo depende da regularidade formal do procedimento. Mesmo que o Judiciário determine um resultado específico, isso não exime o órgão administrativo de observar o devido processo legal, as formalidades exigidas por sua legislação interna, e as normas administrativas pertinentes.

14. Portanto, as alterações nas resoluções citadas dependem da apresentação de proposta (art. 12), por um dos conselheiros (art. 11), a qual deve ser submetida à análise e deliberação do Conama, de modo que é juridicamente inviável que a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar, como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental, seja realizada diretamente pela Secretaria Executiva do CONAMA.

15. Por outro lado, é certo que o CONAMA não pode ficar inerte ao cumprimento da decisão judicial, sob pena de se configurar o seu descumprimento, razão pela qual sugere-se que a proposta de alteração das Resoluções Conama n.º 237/1997 e n.º 01/1986, para a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar, como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental, nos termos como determinado na sentença, seja apresentada pela Secretaria Executiva deste Ministério do Meio Ambiente.

16. Isso porque a condenação à obrigação de fazer recaiu sobre a União, que nesse contexto é representada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, então integrante do colegiado.

### III - Conclusão

17. Conclui-se, assim, que a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar, como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental, não pode ser promovida diretamente pela Secretaria Executiva do CONAMA, carecendo de apresentação de proposta, sugerindo-se desde logo que tal medida seja adotada pela Secretaria Executiva deste Ministério do Meio Ambiente, em cumprimento à decisão judicial proferida na Ação Civil Pública n. 5001160-09.2013.4.04.7004, nos moldes do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00036/2024/COREPAMNG/PRU4R/PGU/AGU.

18. Submete-se o presente parecer para quem, em caso de aprovação, seja encaminhado ao Departamento de Apoio ao Conama e ao Sisnama, para ciência, bem como para a SECEX para ciência e cumprimento.

19. À consideração superior.

Brasília, 23 de janeiro de 2025.

NATÁLIA SILVA UCHÔA  
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) 00744000656202412 e da chave de acesso a9bf5244

---



Documento assinado eletronicamente por NATALIA SILVA UCHOA, 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 1829047028 e chave de acesso a9bf5244 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA SILVA UCHOA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-02-2025 12:16. Número de Série: 24688056426646610828629120681. 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  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL - CGMAM

---

**DESPACHO n. 00463/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 00744.000656/2024-12**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS**

**ASSUNTOS: AMBIENTAL**

1. DE ACORDO com o Parecer n. 49/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
2. Com efeito, embora presida e apoie técnica e administrativamente o Conama (art. 8º, parágrafo único, da Lei n. 6.938/1981 e art. 10 do Decreto n. 99.274/1990), o **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima não tem a potestade de ditar o conteúdo dos atos deliberados pelo Conselho**, órgão colegiado com mais de 100 membros cujo pilar, como tantas vezes referendado pelo Poder Judiciário, reside no caráter plural e democrático de seu processo decisório.
3. Nesse contexto e dado que se trata de decisão judicial acobertada pelo manto da coisa julgada, a solução idealizada no parecer soa como apta a obedecer à determinação proveniente do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, preservar as competências desta Pasta e do próprio colegiado: **a observância da força executória estaria atendida, no âmbito do MMA, com a apresentação pela Secretaria-Executiva de proposta de alteração das resoluções visando a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental.**
4. De toda forma, sabendo-se do longo lapso temporal transcorrido desde a propositura da ação, no ano de 2009, e do advento de legislação acerca do tema – a exemplo da Lei n. 14.944/24, cujo art. 30, inciso VII, versa expressamente sobre o uso de fogo no corte de cana-de-açúcar –, **sugere-se que a autoridade consulente verifique junto às unidades técnicas desta Pasta a compatibilidade da ordem judicial com a situação atual do tratamento da matéria, sem prejuízo da adoção imediata da medida indicada no item anterior.**
5. Ademais, na medida em que a ordem judicial poderia ostentar o condão de esvaziar o funcionamento do colegiado ao, no limite, subtrair dos integrantes do CONAMA a independência técnica para deliberar sobre o mérito das propostas, **sugere-se que sejam adotadas providências tendentes à análise, junto à Procuradoria-Geral da União, de eventuais alternativas para impugnação da decisão em tela, a exemplo da propositura de ação rescisória.**
6. Ante o exposto, em caso de aprovação, recomenda-se:
  - o **a) a restituição dos autos à Secretaria-Executiva** para conhecimento, análise e adoção das providências julgadas cabíveis, notadamente aquelas sugeridas nos itens 03 e 04;
  - o **b) o encaminhamento do processo via SAPIENS à Procuradoria-Geral da União** com a solicitação de que sejam avaliadas eventuais alternativas de desconstituição da ordem judicial transitada em julgado.

À consideração superior.

Brasília, 17 de fevereiro de 2025.

**BERNARDO BATISTA DE ASSUMPCÃO**

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) 00744000656202412 e da chave de acesso a9bf5244

---



Documento assinado eletronicamente por BERNARDO BATISTA DE ASSUMPCÃO, 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 1843864361 e chave de acesso a9bf5244 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais:





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

---

**DESPACHO n. 00673/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

NUP: 00744.000656/2024-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: AMBIENTAL

Aprovo o **PARECER n. 00049/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**, com os acréscimos do **DESPACHO n. 00463/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.

Ao Apoio CONJUR/MMA, para os encaminhamentos indicados no **DESPACHO n. 00463/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.

Brasília, 18 de fevereiro de 2025.

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) 00744000656202412 e da chave de acesso a9bf5244

---



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 1861095441 e chave de acesso a9bf5244 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: 18-02-2025 17:31. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---