



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. 00385/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.003279/2025-75

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

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. 45963/2025-MMA (2006848), 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 que visa alterar a Resolução CONAMA n° 406/2009, a qual 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 Amazônia*”.

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

a) proposta de alteração da Resolução CONAMA n. 411/09, apresentada pelo Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal, em que se ofertam também justificativas para a dispensa de análise de impacto regulatório (1929830);

b) Nota Técnica n. 1635/2025-MMA (2007259);

c) Nota Técnica n. 1454/2025-MMA (1987704);

d) Nota Técnica n. 158/2025-SFB (2005994); e

e) Informação Técnica n. 07/2025-CGFlo/DBFlo/Ibama (1999895).

3. Arremata o DSISNAMA solicitando que CONJUR/MMA “*se manifeste quanto aos requisitos necessários ao juízo de admissibilidade, com vistas à submissão da matéria ao CIPAM*”.

4. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Após o recebimento da proposta de resolução (1929830) oriunda do Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal, o Departamento de Apoio ao CONAMA e ao SISNAMA - DSISNAMA colheu manifestação da Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais (2007259), da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (1987704), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (1999763) e do Serviço Florestal Brasileiro (1986862) e, por fim, encaminhou os autos (2006848) a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima “*para que se manifeste quanto aos requisitos necessários ao juízo de admissibilidade, com vistas à submissão da matéria 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 DSISNAMA, 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, como registrado no Despacho n. 43600/2025-MMA (2006848), *"a proposta foi elaborada pelo Conselheiro Titular João Carlos De Carli, representante do Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal-FNBF"*.

13. **Sem vícios na competência, portanto.**

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. Ademais, como o escopo é alterar outra resolução anteriormente editada pelo colegiado, o princípio do paralelismo das formas reforça a adequação da proposta sob esse ângulo.

17. Ainda, o ato normativo sob análise tem **objeto** certo e lícito, qual seja, alterar 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 Amazônia.

18. O **motivo** e a **finalidade pública** do ato foram, em princípio, atendidos, nos termos da própria proposta em tela.

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. Os incisos I a III foram enfrentados textualmente na proposta (1929830), 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. Já o escopo normativo diz respeito à minuta disponível da parte final do documento 1929830.

22. Quanto à análise de impacto regulatório - AIR, o proponente consignou que “*as alterações propostas são de baixo impacto, se enquadrando nas hipóteses de dispensa de AIR, conforme inciso III, do Art. 4º do Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020*”, o que, em princípio, atende a condicionante exigida, não sendo missão da CONJUR/MMA julgar o enquadramento ou não sob o prisma técnico.

23. Em continuidade, os §§ 3º e 4º também foram observados, localizando-se nos autos manifestações técnicas da Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais (2007259), da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (1987704), do Ibama (1999763) e do Serviço Florestal Brasileiro (1986862)

24. A propósito, confirmam-se as conclusões de cada um dos pronunciamentos:

SBio - Nota Técnica n. 1635/2025-MMA (2007259)

Diante do exposto, considerando:

- a) O conceito de "efetiva exploração" não é claramente definido, podendo ocorrer abusos de sua interpretação, e assim comprometer a integridade das florestas;
- b) O texto original já permite a prorrogação do prazo por até 12 meses, "desde que devidamente justificada", considerando as circunstâncias operacionais;
- c) Não foi apresentado estudo com embasamento científico que demonstre que a extensão do prazo de exploração em 24 meses com possibilidade prorrogação em mais 12 meses não trará consequências negativas para o ecossistema;
- d) A proposta possui o potencial de enfraquecer os mecanismos de controle ambiental, como a aumentar a dificuldade para a rastreabilidade os créditos florestais gerados.

Este DFLO manifesta-se parecer contrário à admissibilidade da proposta.

SECD - Nota Técnica n. 1454/2025-MMA (1987704)

A dilatação do tempo de vigência da AUTEX possui implicações essencialmente administrativas, não implicando em alteração do volume máximo por espécie a ser explorado economicamente, nos termos do regramento vigente. Nesse sentido, é pertinente a análise técnica por parte dos órgãos competentes pelo procedimento autorizativo.

Verifica-se que a minuta de resolução proposta não apresenta efeitos de incremento no desmatamento do bioma Amazônia, nem tampouco sob ações estabelecidas no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que se encontra em sua 5ª fase (2023 a 2027) (MMA 2025).

Salienta-se, por fim, no que tange ao controle do desmatamento, que a alteração proposta não produz efeitos sob o Art. 13 da referida resolução, que estabelece a obrigatoriedade, por parte do empreendedor, da adoção de procedimentos que possibilitem o controle da origem da produção por meio da rastreabilidade da madeira das árvores exploradas, desde a sua localização na floresta até o seu local de desdobramento.

Por fim, é essencial as manifestações do Serviço Florestal Brasileiro e do Ibama sejam levadas em consideração, uma vez que são as instituições com maior relação com a temática.

SFB - Nota Técnica n. 158/2025-SFB (2005994)

Considerando que, nesta etapa, a análise se restringe à admissibilidade e pertinência da proposta, sem adentrar o mérito legislativo, entende-se que o tema pode ser objeto de debate multissetorial nas Câmaras Técnicas, com vistas ao aprimoramento da redação normativa. Alternativas técnicas também podem ser discutidas, como as mencionadas nos itens 3.4 e 3.5 desta Nota Técnica.

No âmbito das competências da Diretoria de Concessão Florestal e Monitoramento, considera-se que ampliação no prazo de validade das Autex pode contribuir positivamente para a política pública de concessão florestal, na medida em que reduz o custo burocrático das renovações anuais. No entanto, a proposta carece de melhorias para não abrir brechas nos controles realizados pelos órgãos ambientais competentes.

(...)

Diante do exposto, **manifesta-se parecer favorável à admissibilidade da proposta, considerando que há margem e necessidade para o aperfeiçoamento do texto normativo**, como apontado no item 3.6 da presente Nota Técnica.

Ibama - Informação Técnica n. 07/2025-CGFlo/DBFlo/Ibama (1999895)

Diante do exposto, e considerando:

- A ausência de justificativa técnica que respalde a proposta, em desacordo com o art. 12, §§ 4º e 5º do Regimento Interno do CONAMA;
- A fragilidade técnico-científica da proposta, que compromete os princípios do manejo florestal sustentável;
- Os riscos de degradação florestal por reentradas sucessivas e a descaracterização do ordenamento técnico dos PMFS;

Esta Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento do Uso da Flora manifesta-se pela inadmissibilidade da proposta de alteração do art. 16 da Resolução CONAMA nº 406/2009.

25. Nessa senda, importante salientar que as opiniões negativas externadas pela autarquia ambiental e pela Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais 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.**

26. Ademais, examinar se, afinal, a proposta atende materialmente às condicionantes de relevância ambiental e viabilidade técnica é atividade que foge da competência desta CONJUR/MMA, sendo certo que, quanto à juridicidade em si da minuta, há outras etapas e instâncias durante o trâmite no colegiado em que essa análise será aprofundada, inclusive pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos - CTAJ.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

27. 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**, ressalvado o juízo do colegiado sobre os aspectos meritórios.

28. Em caso de aprovação, sugere-se a **restituição dos autos ao DSISNAMA** 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, 24 de junho 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) 02000003279202575 e da chave de acesso 00f658d7



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 2678418928 e chave de acesso 00f658d7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-06-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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 2678418928 e chave de acesso 00f658d7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-06-2025 05:11. 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
GABINETE - CONJUR

DESPACHO n. 02127/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.003279/2025-75

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

1. Aprovo o **PARECER n. 00385/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.
2. Como se observa, a proposição em análise promove a alteração da Resolução Conama nº 406/2009, com a modificação do prazo de validade das autorizações de exploração em planos de manejo florestal, passando de 12 para 24 meses de efetiva exploração, excetuados os períodos de restrição de corte.
3. Além disso, segundo a proposta a Autex passaria a ser passível de prorrogação uma única vez por até 12 meses, nos casos em que ficar demonstrado que o início da exploração ocorreu de forma tardia, obstando a efetiva exploração pelo período previsto no caput.
4. Conforme já exposto no PARECER n. 00385/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU a proposta apresentada **não traz elementos jurídicos, a princípio, que possam caracterizar óbices jurídicos** prévios à apreciação de sua admissibilidade pela instância competente (**Comitê de Integração de Políticas Ambientais do CONAMA - CIPAM**).
5. Acrescente-se apenas, preventivamente, a necessidade da proposição normativa manter consonância com o conteúdo material da Constituição e com a legislação ambiental de regência, de forma a evitar retrocessos ou insuficiências que atraiam eventual controle jurisdicional da sua legitimidade, tal qual fixado, *mutatis mutandis*, pelo STF quando do julgamento da ADPF 749^[1].
6. Encaminhe-se à **Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva** para prosseguimento das análises quanto à admissibilidade e pertinência da proposta.

Brasília, 25 de junho de 2025.

RICARDO CAVALCANTE BARROSO
Procurador Federal
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000003279202575 e da chave de acesso 00f658d7

Notas:

1. ADPF 749, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022



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 2681525849 e chave de acesso 00f658d7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-06-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.