



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 Nº 00574/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000656/2024-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: AMBIENTAL

EMENTA: CGU/AGU. CONJUR/MMA. CGMAM. PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA. CUMPRIMENTO PELO CONAMA. SUPERVENIÊNCIA DE LEI QUE REGULAMENTA A MATÉRIA. LIMITES DO COLEGIADO. SUGESTÕES.

1. RELATÓRIO

1. A presente demanda decorre do **OFÍCIO n. 00034/2024/COREPAMMOD/PRU4R/PGU/AGU**, no qual a Procuradoria Regional da União da 4ª Região encaminhou o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00036/2024/COREPAMNG/PRU4R/PGU/AGU**, atestando a executoriedade da seguinte decisão, transitada em julgado em 12.10.2024 (seq. 8, p. 22-23):

- a) proibir o IAP de conceder novas autorizações para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar, ou de renovar as já expedidas (por ser incompetente), em área compreendida por esta Subseção Judiciária de Umuarama -PR, sob pena de multa que fixo em R\$1.000,00 para cada autorização/licença concedida ou renovada em descumprimento da presente ordem a partir do seu trânsito em julgado;
- b) reconhecer a competência do IBAMA para promover o procedimento de licenciamento ambiental das queimadas de cana-de-açúcar no âmbito desta Subseção, podendo delegá-la ao IAP, desde que respeitadas as exigências técnicas;
- 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 envolta, 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;
- d) determinar ao IBAMA que exerça efetiva fiscalização quanto ao cumprimento da presente decisão e que autue aqueles que a descumprirem, por afronta ao disposto no artigo 40 do Decreto nº 3.179/99 ("*Art. 40. Fazer uso de fogo em áreas agropastoris sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida. Multa de RS 1 mil por hectare ou fração*");
- 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.**

2. Instado, o Departamento de Apoio ao Conama e ao Sisnama- DSisnama solicitou a esta Consultoria Jurídica qual o procedimento adequado para o cumprimento da referida decisão judicial, especificamente, sobre a necessidade de alteração das Resoluções Conama nº 237/1997 e nº 01/1986, com 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?*" (doc. SEI n. 1878046).

3. Esta Consultoria emitiu o Parecer n. 00049/2025 (doc. SEI n. 1902417), registrando 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.*

4. Em complemento, no DESPACHO n. 00463/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, destacou-se que *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.*

5. Nesse contexto, *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.*

6. No entanto, considerando o *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* –, sugeriu-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.

7. No Processo SEI, confirmou-se a elaboração de minuta de Resolução que incluiu a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental (doc. SEI n. 1911462), a qual obteve a concordância do Conselheiro titular representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima no Conama, com o encaminhamento para as demais providências necessárias (doc. SEI n. 1924939).

8. Em 3 de junho de 2025, foi publicado no DOU aviso de consulta pública sobre a minuta (doc. SEI n. 1996135).

9. Anexou-se a ata da 12ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão territorial do CONAMA (doc. SEI n. 2094513), na qual foram apresentados os dados da consulta, resultando em *29 sugestões, entre elas, a inviabilidade de pedir EIA-RIMA independentemente de área, e a competência dos estados para licenciar*; e debatidas as mudanças pelos membros do colegiado (doc. SEI n. 2094513). Concluiu-se pela apresentação de texto preliminar, nos seguintes termos: “O cumprimento da Lei 14944 de 2024 isenta a queima controlada de palha-de-cana-de-açúcar do EIA/RIMA”.

10. Diante da deliberação, encaminhou-se Despacho a esta Consultoria Jurídica, com os seguintes relatos e questionamentos:

1. O Departamento de Apoio ao Conama e ao Sisnama (DSisnama) recebeu o Cota n. 00722/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU ([1858813](#)), referente à decisão judicial transitada em julgado na Ação Civil Pública nº 5001160-09.2013.4.04.7004. A sentença condenou a União a adotar providências, por meio do Conama, para incluir a queima controlada da palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA), bem como a instrumentalizar o Ibama para licenciamento e fiscalização.
2. Em cumprimento inicial à decisão, a Secretaria Executiva elaborou minuta de Resolução Conama ([1911459](#)), apresentada ao CIPAM e, posteriormente, encaminhada à Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão Territorial (CTCA) do Conselho.
3. Na 12ª Reunião Ordinária da CTCA, realizada em 10 de setembro de 2025, foi ponderado que a matéria encontra-se atualmente regulada pela Lei nº 14.944/2024 (Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo), que não exige EIA/RIMA. Nessa ocasião, aprovou-se, por unanimidade, um texto preliminar para encaminhamento à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ), nos seguintes termos: “O cumprimento da Lei nº 14.944/2024 isenta a queima controlada de palha-de-cana-de-açúcar do EIA/RIMA” ([2094513](#)).
4. Em reunião posterior deste DSisnama com a Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (SECD), para discutir o mérito da proposta, reforçou-se que a legislação superveniente disciplinou a matéria, destacando-se, além da Lei nº 14.944/2024, o Decreto nº 12.173/2024 e a Resolução COMIF nº 2/2025. Esses normativos estabelecem que a queima controlada deve observar plano de manejo integrado e autorização por adesão e compromisso.
5. Diante desse contexto, surgem dúvidas quanto ao encaminhamento a ser adotado pelo Conama, de forma a compatibilizar a decisão judicial transitada em julgado com a legislação posterior:
 - a) Seria juridicamente possível adequar a minuta de resolução, de modo a apontar o cumprimento da Lei nº 14.944/2024, conforme sugerido pela CTCA, em substituição à exigência de EIA/RIMA? Ou tal entendimento configuraria fundamento para rejeitar a minuta de resolução?
 - b) Seria admissível encaminhar ao Plenário proposta de rejeição da minuta de resolução, com a devida justificativa de que o Conselho debateu a temática e que a legislação posterior já regula o problema, sem que isso configure descumprimento da decisão judicial?
 - c) Existiria outra solução jurídica viável para cumprir a sentença, sem afrontar as normas posteriores (Lei nº 14.944/2024, Decreto nº 12.173/2024 e Resolução COMIF nº 2/2025)?
6. Diante do exposto, solicita-se manifestação dessa Consultoria Jurídica sobre os possíveis encaminhamentos.

11. É o relato necessário.

2. ANÁLISE JURÍDICA

12. Preliminarmente, ressalte-se que, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e do art. 12 do Anexo I ao Decreto n. 12.254/2024, compete a esta Consultoria Jurídica, entre outras atribuições legais: (i) prestar assessoria e consultoria jurídica, no âmbito do Ministério; (ii) fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos de interesse do Ministério, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; (iii) assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados; e (iv) realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos de interesse do Ministério.

13. Ademais, nos termos da PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 194, DE 10 DE SETEMBRO DE 2025, que

dispõe sobre as atividades e os fluxos entre os órgãos de contencioso e de consultoria da Advocacia-Geral da União para atuação em processos estruturais, compete à Consultoria Jurídica analisar a conformidade da documentação enviada pela área técnica com os termos da decisão judicial.

14. Dessa forma, não é atribuição deste órgão a deliberação acerca de questões de ordem técnica, financeira e orçamentária, assim como a emissão de juízos de valor sobre aspectos inerentes à conveniência e oportunidade dos atos administrativos – limitando-se a avaliar os aspectos jurídicos da consulta.

15. Pois bem.

16. A sentença de primeiro grau que determinou à União, por intermédio do Conama, a inclusão da *queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental*; bem como a instrumentalização do IBAMA para exercer o trabalho de licenciamento e fiscalização, foi proferida em 12 de setembro de 2012, com fundamento nas seguintes normativas federais:

- **Lei n. 6.938/1981, art. 10**, segundo o qual a *construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental*;

- **Lei n. 12.651/2012** – Código Florestal, que estabelece a proibição do uso de fogo na vegetação, exceto – dentre outros - *em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente do Sisnama, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada, que estabelecerá os critérios de monitoramento e controle*, sem tratar expressamente da queima da palha da cana-de-açúcar;

- **Resolução Conama n. 237, de 19 de dezembro de 1997**, consoante a qual licenciamento ambiental é o *procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso*. A Resolução alterou a **Resolução Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986**, e em seu anexo I, traz a relação dos empreendimentos cujo licenciamento ambiental é obrigatório, em rol não exaustivo.

- **Decreto n. 2.661/98**, que regulamenta a queima controlada em propriedades rurais, estipulando que *o emprego do fogo, como método despachador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa*, ressalvadas as lavouras de até cento e cinquenta hectares.

17. Segundo o título judicial, *não se pode ignorar a permissividade que permeia essas normas instituidoras da chamada "queima controlada", ainda que seu objetivo tenha sido facilitar o trabalho dos agricultores. Não se concebe que a queima de milhares de hectares de lavouras de cana continue a ser feita mediante simples autorização do IAP, com apenas algumas poucas exigências de controle ambiental, tais como a direção dos ventos, a temperatura ou o cuidado para o fogo não fugir do controle. Vê-se que as normas criadas para realização das queimadas são facilitadoras demais e nitidamente privilegiam o interesse econômico, em detrimento do meio ambiente e da saúde. Portanto, devem ser afastadas, naquilo em que extrapolam no poder de regulamentar.*

18. Defendeu-se a necessidade de reconhecimento da *regionalidade e a significância do impacto ambiental causado pelas queimadas, a justificar a competência do IBAMA e a imposição de elaboração de EIA/RIMA*.

19. Por essas razões, compreendeu-se que *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*.

20. E para tanto, considerou-se suficiente que a União, por intermédio do Conama, *inclua a queima de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a Estudo de Impacto Ambiental*.

21. Vislumbra-se que o título judicial *não afastou a aplicação da legislação nacional vigente à época*, mas conferiu interpretação que impusesse, ao Conama, alteração de norma **infralegal** (Resolução).

22. Em sede de apelação, o TRF da 4ª Região negou provimento ao recurso, consoante o seguinte acórdão (Processo E-PROC n. 5001160-09.2013.404.7004/PR):

ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, CERCEAMENTO DE DEFESA, ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DO IBAMA AFASTADAS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA PRESIDIR O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - NECESSIDADE DE PRÉVIO EIA/RIMA COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE ÀS AUTORIZAÇÕES PARA A QUEIMA CONTROLADA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. Apelações e reexame necessário desprovidos.

23. No STJ, o REsp da União não foi conhecido sob o fundamento de que " *O Tribunal de origem, ao decidir a questão relativa à legitimidade passiva da União, amparou-se em fundamentos constitucional, apto a manter inalterado o acórdão recorrido. Portanto, a ausência de interposição de recurso extraordinário atrai a incidência da Súmula 126/STJ*".

24. Por sua vez, o REsp do IBAMA foi conhecido em parte e, nesta extensão, negado provimento, sob o argumento de que o *Tribunal de origem não debateu sobre a suposta incompatibilidade entre a Lei Complementar n. 140/2011 e o Novo Código Florestal, estando ausente o requisito do prequestionamento sobre o tema*; e de que o entendimento adotado pela Corte local a respeito da competência do IBAMA para o licenciamento da operação de queima de palha de cana-de-açúcar decorre de seu impacto suplantando os limites estaduais, em consonância com a jurisprudência do STJ.

25. Nessa toada, pode-se concluir que: **1)** a sentença buscou dar interpretação ao ordenamento vigente à época dos fatos, estipulando, em suma, *duas exigências para a válida continuidade da atividade de queima de palha de cana como facilitador da colheita*, quais sejam: a) *que a autorização decorra de procedimento administrativo de licenciamento ambiental presidido pelo IBAMA (entidade federal), e não isoladamente pelo IAP (órgão estadual) como é feito atualmente*; e b) *que referido licenciamento seja precedido de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)* – o que deveria ser garantido por Resolução do CONAMA; **2)** não houve declaração de inconstitucionalidade ou o afastamento da aplicação das leis federais existentes.

26. Por evidente, em razão da data da decisão, não houve tratativas a respeito da Lei n. 14.944/2024, do Decreto n. 12.173/2024 e da Resolução COMIF n. 2, de 21 de março de 2025.

27. De qualquer sorte, pode-se concluir que a decisão se limitou a estipular determinações ao Conama, que é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e pode, dentre outros, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; e deliberar, sob a forma de **Resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente**.

28. Por se tratar de órgão do Sisnama, o Conama **não tem poder deliberativo superior ao Legislativo Federal**, de forma que suas Resoluções devem observar e respeitar toda a legislação federal sobre a matéria ambiental, não sendo seus atos normativos considerados *lei* em sentido estrito.

29. Nesse sentido:

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. **As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental.** A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. **O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental.** Em outras palavras, **a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental.** Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 3. **A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais.** 4. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). 5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF). 6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção

ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010). 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020.

(ADPF 748, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022 - grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO EIA E RIMA. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE OFENSA A RESOLUÇÕES DO CONAMA. NORMATIVO QUE NÃO SE COMPARA À LEI FEDERAL. INCOGNITÍVEL EM RECURSO ESPECIAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, a Confederação Nacional dos Pescadores - CNP ajuizou ação contra a União e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - Ibama objetivando a suspensão dos licenciamentos e a paralisação das atividades inerentes a pesquisas geofísicas e geológicas realizadas no meio marinho por meio de canhões de ar, pleiteando a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental. Alegava ter recebido inúmeras reclamações de pescadores acerca da vertiginosa queda na produção pesqueira, o que seria originado dos respectivos disparos, causadores de grande impacto na biota marinha. Posteriormente, atendendo à determinação do juízo, foram incluídas algumas empresas no polo passivo da ação, e a sentença julgou os pedidos parcialmente procedentes, determinando a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - Rima para a concessão de licenciamento ambiental às empresas que realizam atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos (fls. 1.914-1.923). O Tribunal Regional Federal da 2ª Região manteve a sentença. No STJ, o recurso especial não foi conhecido.

II - O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que, em que pese o órgão ambiental responsável afastar a necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental, tal decisão está passível de análise pelo Poder Judiciário, diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição (REsp n. 1.367.040/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe de 26/8/2020; REsp n. 1.330.841/SP, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6/8/2013, DJe de 14/8/2013.)

III - No mais, de acordo com a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos ou todos dispositivos de lei invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação suficiente para dirimir a controvérsia; devendo, assim, enfrentar as questões relevantes imprescindíveis à resolução do caso. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.575.315/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 10/6/2020;

REsp n. 1.719.219/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23/5/2018; AgInt no REsp n. 1.757.501/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 3/5/2019; AgInt no REsp n. 1.609.851/RR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 14/8/2018.

IV - **As alegações direta de violação de Resolução Conama, ou aquelas que, por ordem transversa, demandem sua análise, não tem cabimento em recurso especial, porque tal ato tem natureza normativa, que não se equipara à lei federal para o fim colimado** (AgInt no REsp n. 1.860.492/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 10/5/2021, DJe 18/5/2021; AgInt no REsp n. 1.635.463/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 22/6/2020, DJe 26/6/2020.)

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.295.612/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/6/2023, DJe de 20/12/2023 - grifos nossos).

30. Portanto, as Resoluções do Conama devem atentar e respeitar a legislação vigente, exceto em caso de eventual inconstitucionalidade que afaste a aplicação das referidas normas.

31. Com efeito, embora dotado de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que investido o Conama é, em face da primazia do princípio da legalidade, **aquela perfeitamente especificada nas leis de regência**. Consoante bem destacado pela Ministra Rosa Weber, no voto condutor do acórdão da ADPF n. 748 (ementa acima colacionada, grifos no original):

O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus **limites materiais** condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua **legitimidade** quando **cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental**. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo.

O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido **da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental**. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente **mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental**. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade.

32. Dessa forma, não afastada a aplicação da lei em sentido estrito pela decisão executada, deve esta ser observada pelo órgão colegiado na edição de seus atos, ainda que em cumprimento de título judicial.

33. Nesse contexto, ao deliberar sobre a proposta de minuta que incluiu a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão Territorial (CTCA) do Conselho ponderou que a matéria encontra-se atualmente regulada pela Lei n. 14.944/2024 (Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo), que não exige EIA/RIMA.

34. Em reunião posterior do DSisnama com a Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (SECD), reforçou-se que a legislação superveniente disciplinou a matéria, destacando-se, além da Lei n. 14.944/2024, o Decreto n. 12.173/2024 e a Resolução COMIF n. 2/2025, os quais estabelecem que a queima controlada deve observar plano de manejo integrado e autorização por adesão e compromisso.

35. De fato, dispõe a Lei n. 14.944/2024:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - queima controlada: uso planejado, monitorado e controlado do fogo, realizado para fins agrossilvipastoris em áreas determinadas e sob condições específicas;

[...]

XI - manejo integrado do fogo: modelo de planejamento e gestão que associa aspectos ecológicos, culturais, socioeconômicos e técnicos na execução, na integração, no monitoramento, na avaliação e na adaptação de ações relacionadas com o uso de queimas prescritas e controladas e a prevenção e o combate aos incêndios florestais, com vistas à redução de emissões de material particulado e gases de efeito estufa, à conservação da biodiversidade e à redução da severidade dos incêndios florestais, respeitado o uso tradicional e adaptativo do fogo;

XII - autorização por adesão e compromisso: autorização para queima controlada mediante declaração de adesão e compromisso com os requisitos preestabelecidos pelo órgão competente.

Art. 6º É instituído o Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo, como instância interinstitucional de caráter consultivo e deliberativo da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com as seguintes atribuições:

[...]

II - propor ao órgão competente do Poder Executivo federal normas para a implementação da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo;

Art. 9º O plano de manejo integrado do fogo é o instrumento de planejamento e gestão elaborado por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de maneira participativa, para a execução das ações previstas no inciso XI do *caput* do art. 2º desta Lei e em conformidade com os objetivos estabelecidos pelo órgão gestor da área a ser manejada.

Art. 10. Os planos de manejo integrado do fogo conterão, no mínimo, informações sobre áreas de recorrência de incêndios florestais, tipo de vegetação e áreas prioritárias para conservação, bem como outras informações a serem estabelecidas pelo Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo.

[...]

§ 2º Poderão compor o plano de manejo integrado do fogo:

I - as seguintes atividades:

a) queima prescrita;

b) queima controlada;

c) uso tradicional e adaptativo do fogo;

II - os planos operativos de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Art. 30. O uso do fogo na vegetação será permitido nas seguintes hipóteses:

I - nos locais ou nas regiões cujas peculiaridades justifiquem o uso do fogo em práticas agrossilvipastoris, mediante prévia autorização de queima controlada do órgão ambiental competente para cada imóvel rural ou de forma regionalizada;

[...]

VII - no corte de cana-de-açúcar, como método despalhador e facilitador, em áreas que não sejam passíveis de mecanização, conforme regulamento do órgão estadual competente.

Art. 32. Para a emissão da autorização de queima controlada, o órgão ambiental competente poderá estabelecer e implementar procedimentos e critérios técnicos específicos adicionais para cada hipótese.

§ 1º As autoridades ambientais responsáveis pela emissão da autorização de queima controlada promoverão continuamente a ampla divulgação dos procedimentos para obter a referida autorização.

§ 2º Além de autorizar o uso do fogo, a autorização de queima controlada conterá orientações técnicas relativas às peculiaridades locais, às épocas, aos horários e aos dias com condições do tempo mais adequadas para a realização da operação a serem observadas obrigatoriamente pelo interessado.

§ 3º A competência para a emissão da autorização de queima controlada poderá ser delegada, desde que comprovada a capacidade técnica do delegatário.

§ 4º A solicitação de autorização de queima controlada conterá os seguintes documentos:

I - comprovante de posse, propriedade ou domínio útil do imóvel onde será realizada a queima; e

II - cópia da autorização de supressão de vegetação, quando legalmente exigida.

§ 5º Os documentos referidos no § 4º deste artigo serão apresentados ao órgão ambiental responsável pela emissão da autorização de queima controlada.

§ 6º Nas hipóteses de comprovação de posse ou propriedade de que trata o inciso I do § 4º desta Lei, além da documentação fundiária pertinente, deverá ser apresentado o registro no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).

§ 7º Observadas as condições desta Lei, o órgão ambiental competente poderá estabelecer a autorização por adesão e compromisso, referida no inciso XII do *caput* do art. 2º desta Lei, para a realização da queima controlada.

Art. 35. Para autorizar a queima controlada em áreas limítrofes com terras indígenas ou com territórios quilombolas e nas zonas de amortecimento de unidades de conservação, deverá ser dada ciência ao órgão gestor dessas áreas.

Art. 36. Os órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) observarão as condições meteorológicas para estabelecer eventual escalonamento regional do processo de emissão de autorizações de queima controlada, com vistas a controlar os níveis de fumaça produzidos.

Art. 37. A autorização de queima controlada ou de queima prescrita poderá ser suspensa ou cancelada pelo órgão autorizador nas hipóteses:

I - em que se comprovar risco de morte, danos ambientais ou condições meteorológicas desfavoráveis;

II - em que houver interesse de segurança pública;

III - em que houver descumprimento da lei;

IV - em que a qualidade do ar atingir índices de poluentes superiores àqueles estabelecidos nas normas em vigor;

V - em que os níveis de fumaça originados de queimadas atingirem limites de visibilidade que comprometam e coloquem em risco as operações aeronáuticas, rodoviárias e de outros meios de transporte;

VI - em que se comprovar ameaça a práticas culturais de povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Art. 38. Na hipótese de uso do fogo de forma solidária, a autorização de queima controlada contemplará as pequenas propriedades ou as posses rurais contíguas envolvidas.

Parágrafo único. O uso do fogo de forma solidária de que trata o *caput* deste artigo é limitado a 500 ha (quinhentos hectares) de área a ser queimada.

Art. 39. Para fins de capacitação em manejo integrado do fogo, é dispensada a autorização de queima controlada pelo órgão ambiental competente, desde que a área a ser queimada não ultrapasse 10 ha (dez hectares) e a queima seja realizada de acordo com as diretrizes do Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo.

36. Portanto, a legislação superveniente instituiu o Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo como instância interinstitucional de caráter consultivo e deliberativo da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo; autorizou o emprego de fogo no corte de cana-de-açúcar, como método despalhador e facilitador, em áreas que não sejam passíveis de mecanização, conforme regulamento do órgão estadual competente; e estabeleceu procedimento para a autorização da queima controlada – o qual dispensa a expedição de licenciamento e/ou a realização de EIA/RIMA, demandando, por outro lado, eventual plano de manejo integrado e/ou autorização por adesão e compromisso, levando em conta as *peculiaridades locais, as épocas, os horários e os dias com condições do tempo mais adequadas para a realização da operação a serem observadas obrigatoriamente pelo interessado*.

37. Não é viável, portanto, que o Conama, por intermédio de Resolução, torne obrigatória a realização de EIA/RIMA em descompasso com a legislação superveniente à sentença – salvo eventual futura decisão que declare, incidentalmente ou em controle abstrato (esse último caso, apenas pelo Supremo Tribunal Federal), a inconstitucionalidade da Lei n. 14.944/2024.

38. A situação se enquadra, portanto, na hipótese do art. 535, inciso III, do Código de Processo Civil, consoante o qual a União poderá impugnar a execução, arguindo a *inexequibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; a ser realizado pelo órgão contencioso no âmbito do cumprimento de sentença*.

39. Com efeito, havendo alteração substancial da situação de direito existente ao tempo da decisão, não ofende a coisa julgada a declaração judicial de cessação da eficácia da sentença transitada em julgado, mesmo porque a ordem lá imposta (edição de Resolução pelo Conama) não será suficiente para que se altere a legislação ora em vigor. Nesse sentido, é a jurisprudência da Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEMOLIÇÃO. LEI NOVA, POSTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO, QUE PERMITE A REGULARIZAÇÃO DAS CONSTRUÇÕES. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. COISA JULGADA. OFENSA. INOCORRÊNCIA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO. RECURSO PROVIDO.

1. Inexiste violação ao art. 535, II, do CPC/73 se a leitura do acórdão recorrido convence de que ele está fundamentado de maneira satisfatória, razoável e suficiente, tendo sido apreciados, conjunta ou isoladamente, todos os argumentos apresentados pelo recorrente.

2. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, ou de relação jurídica permanente entre a administração e o administrado que projeta efeitos para o futuro (caso dos autos), não ofende a coisa julgada a declaração judicial de cessação da eficácia da sentença transitada em julgado, uma vez ocorrida alteração substancial da situação de direito existente ao tempo da decisão, em norma expressamente direcionada à situação nela tratada. Além disso, como a discussão está circunscrita ao campo da eficácia da sentença, e não da sua existência jurídica ou da sua validade, a matéria não demanda, como regra, ação rescisória ou revisional, podendo ser alegada por quem de direito como defesa em impugnação ao cumprimento da própria sentença ou em embargos do executado. Doutrina e precedente vinculante do STF sobre a matéria (Tema 494/STF).

3. O advento de legislação distrital que, conquanto superveniente ao trânsito em julgado, **autorizou a regularização das construções sub judice, acabou por promover alteração substancial do plano normativo** ("estado de direito") existente ao tempo da sentença, **implementando-se, assim, a condição resolutiva implícita que faz cessar a sua eficácia** (cláusula rebus sic stantibus).

4. De fato, não haveria sentido em se determinar a demolição de construção para atender a legislação revogada, para, imediatamente após, se admitir o pedido de licenciamento administrativo de igual construção no mesmo local, nos termos da nova legislação.

5. Caso de parcial provimento do recurso, a fim de que seja suspenso o cumprimento da obrigação estabelecida na sentença por dois anos, para que sejam requeridos e finalizados pelos executados os procedimentos administrativos necessários para a regularização das construções, nos termos da legislação distrital superveniente ao trânsito em julgado, sobre a qual não cabe a este STJ emitir qualquer pronunciamento nos termos da Súmula 280/STF.

6. Decisão que não promove a regularização de construções, não dispensa a parte de requerer à administração a regularização de construções nem obriga a administração a aceitar os projetos apresentados. Apenas se permite que a lei superveniente seja cumprida.

7. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp n. 1.586.906/DF, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 12/11/2024, DJe de 14/11/2024 – grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MILITAR. GRATIFICAÇÃO DE PARAQUEDISMO. LIMITAÇÃO À DATA DA REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA. VIOLAÇÃO À COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Segundo a jurisprudência desta Corte "[a] lei superveniente que promove a reestruturação do sistema remuneratório do servidor público pode operar a absorção de vantagens pessoais incorporadas, ainda que tenham sido obtidas judicialmente, desde que observada, de qualquer modo, a irredutibilidade nominal de vencimentos. **Isso porque a decisão judicial, nessas hipóteses, obedece à cláusula rebus sic stantibus, a produzir efeitos somente quando mantiverem hígidas as situações de fato e de direito existentes no momento de sua prolação, de sorte que não há falar em violação ao princípio constitucional da coisa julgada** (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal). (AgRg no RES 1.157.516/RS, rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, julgado em 5.2.2013, DJe de 15.2.2013)." (AgRg no RMS 28.116/DF, rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Quinta Turma, DJe 12/08/2015)" (AgInt no AREsp 1.976.105/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 13/2/2023, DJe de 16/2/2023).

2. Na presente hipótese, o Tribunal de origem reconheceu que, "com a alteração da estrutura remuneratória por lei posterior, fica a execução limitada ao período anterior à alteração do regime jurídico posterior à propositura da demanda, introduzida pela Lei n.º 8.237/91, que denominou a mencionada vantagem pecuniária como Gratificação de Compensação Orgânica". Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no presente caso.

3. Verifica-se que "a análise em torno da necessidade de dilação probatória ou existência de prova pré-constituída é inviável nesta instância superior, por demandar reapreciação do conjunto fático nos termos da Súmula 7/STJ" (AgRg no AREsp 841.849/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma,

julgado em 3/5/2016, DJe de 9/5/2016).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 1.849.081/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 18/3/2024, DJe de 21/3/2024 - grifos nossos).

40. Já no âmbito do Conama, enquanto não houver declaração judicial reconhecendo a suspensão da eficácia da sentença, entendo que a medida mais adequada seria o **encaminhamento, ao Plenário, da proposta de minuta de resolução, com os devidos esclarecimentos já apontados na consulta pública, na CTCA e por este Parecer**, o que demonstrará que a matéria foi levada a debate pelo Conselho, em atendimento à decisão judicial (proposta sugerida no item 5, alínea “b” do DESPACHO n. 74004/2025-MMA).

41. Com efeito, o Plenário é o órgão superior de deliberação do Conama, e como já exposto no DESPACHO n. 00463/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, *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.*

42. Portanto, havendo manifestação dos órgãos competentes e desta Consultoria Jurídica sobre a proposta de Resolução, e em atendimento ao comando do título judicial, caberá ao Plenário a deliberação final acerca da matéria – rejeitando-a, se assim entender, por sua desconformidade com a legislação superveniente.

43. Assim, sugerimos seja encaminhada ao Plenário a versão original da minuta (doc. SEI n. 1911459), conjuntamente com a Ata da Reunião da Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão territorial do CONAMA (doc. SEI n. 2094513) e com este Parecer e seus eventuais Despachos de aprovação, para efetiva votação.

3. CONCLUSÃO

44. Ante o exposto, com fundamento no art. 131 da Constituição Federal, no art. 11 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 12 do Anexo I ao Decreto n. 12.254, de 19 de novembro de 2024, esta Consultoria Jurídica opina pelo **encaminhamento da versão original da minuta que inclui a queima controlada da palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**, em cumprimento ao título judicial (doc. SEI n. 1911459), **conjuntamente com a Ata da 12ª Reunião da Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão territorial do CONAMA (doc. SEI n. 2094513) e com este Parecer e seus eventuais Despachos de aprovação**, para efetiva votação e deliberação do Plenário do CONAMA.

45. Paralelamente, caso aprovado, deverá ser dado conhecimento deste Parecer ao órgão contencioso, para que postule a inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação, conforme exposto acima.

À consideração superior.

Brasília, 24 de setembro de 2025.

RAFAELA FERNANDA FONTOURA PSZEBISZESKI

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 RAFAELA FERNANDA FONTOURA PSZEBISZESKI, 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 2942765537 e chave de acesso a9bf5244 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAELA FERNANDA FONTOURA PSZEBISZESKI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-09-2025 17:05. 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 Nº 03383/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000656/2024-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: AMBIENTAL

1. DE ACORDO com o Parecer n. 574/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, com ligeiras ressalvas quanto ao encaminhamento da proposta, como será abaixo exposto.
2. Deveras, em obséquio à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é sabido que “*a Corte Especial, no julgamento do MS 11.045/DF, dispôs que a força da coisa julgada tem uma condição implícita: a da cláusula rebus sic stantibus, a significar que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença*” ((AgInt no AREsp n. 1.396.712/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/11/2019, DJe de 29/11/2019).
3. No caso vertente, como retratam as manifestações técnicas do colegiado e do DCONAMA, bem como o parecer ora endossado, não pairam dúvidas de que a Lei n. 14.944/2024 representou significativa inovação legislativa no que diz respeito ao tratamento do objeto da sentença exequenda.
4. Nesse contexto, atinge-se a conclusão de que, em última análise, **o cumprimento irrefletido do título judicial implicaria em situação antijurídica**, uma vez que estaria em contrariedade frontal com lei em sentido estrito editada após a prolação da sentença, sem prejuízo da liberdade técnica de que, afinal, goza o CONAMA.
5. Nada obstante, me parece ser necessário que se respeite a competência outorgada à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do colegiado, à qual se faculta, nos termos do art. 32, inciso II, do Regimento Interno, “*rejeitar, em parte ou na sua integralidade, proposta analisada sob o aspecto da constitucionalidade ou legalidade, dando ciência à Câmara Técnica de origem e ao CIPAM*”.
6. Caso a CTAJ ratifique a orientação ora perfilhada, **o passo seguinte será a provocação da Procuradoria-Regional da União da 4ª Região para que peticione junto ao Juízo informando a situação em tela e requerendo a extinção da execução por conta da inexecuibilidade do título**, aplicando-se por analogia o art. 535, inciso III, do Código de Processo Civil.
7. Na hipótese contrária – isso é, se a CTAJ não vislumbrar óbice de legalidade capaz de impedir o prosseguimento da proposta –, **a alternativa seria a submissão da minuta, qualquer que seja seu conteúdo, ao Plenário, para deliberação definitiva pelo órgão máximo do colegiado**.
8. Nesse cenário, **revela-se juridicamente defensável a tese de que a rejeição da proposta pelo Plenário não materializaria desobediência à decisão judicial, notadamente sob a justificativa de antinomia com legislação superveniente**, sob pena de ofensa à Lei n. 14.944/24, de substituição do colegiado pelo Poder Judiciário e de transgressão a entendimentos do Supremo Tribunal Federal quanto à indispensável proteção da autonomia técnica do CONAMA.
9. Configurada essa situação, aconselha-se também a provocação subsequente da Procuradoria-Regional da 4ª Região para comunicar ao Juízo as providências adotadas pelo CONAMA, seja pela rejeição por conta da inexecuibilidade da ordem judicial, seja pela aprovação de resolução, qualquer que seja o teor da norma.
10. Com esses mínimos ajustes aos encaminhamentos recomendados no Parecer n. 574/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, sugere-se que, em caso de aprovação, **os autos sejam restituídos à Secretaria-Executiva** para conhecimento, análise e adoção das providências julgadas cabíveis.

Brasília, 01 de outubro de 2025.

BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Matéria Ambiental



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 2951592037 e chave de acesso a9bf5244 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: 01-10-2025 15:02. 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 Nº 03391/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000656/2024-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: AMBIENTAL

1. **Aprovo** o DESPACHO Nº 03383/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU que aprovou o Parecer n. 574/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, com as considerações adicionais nele constantes.
2. Deveras, atento ao art. 32, inciso II, do Regimento Interno do CONAMA, é recomendável, antes de encetar providências perante o Poder Judiciário, através da Procuradoria-Regional da União da 4a Região - PRU4, **evoluir o assunto à CTAJ** para sua análise jurídica quanto à legalidade da proposição. Em seguida, a depender de seu posicionamento, pode ser avaliada a necessidade de submissão do assunto ao órgão de contencioso da AGU.
3. Encaminhe-se à SECEX.

Brasília, 01 de outubro de 2025.

RICARDO CAVALCANTE BARROSO

Procurador Federal

Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

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 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 2952782772 e chave de acesso a9bf5244 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: 01-10-2025 18:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
