



**INEXIGIBILIDADE DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA EM AÇÃO
CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL (ACP Nº 5001160-
09.2013.4.04.7004/PR) EM FACE DA SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº
14.944/2024 (POLÍTICA NACIONAL DE MANEJO INTEGRADO DO
FOGO – PNMIF) E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS DA PROPORCIONALIDADE E DA
LEGALIDADE NO ÂMBITO DO PODER NORMATIVO DO CONAMA**

EMENTA:

PARECER JURÍDICO: QUEIMA CONTROLADA DA CANA-DE-AÇÚCAR. INEXIGIBILIDADE DE SENTENÇA JUDICIAL SUPERVENIENTE À LEI FEDERAL. EIA/RIMA. PNMIF.

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. Ação Civil Pública (ACP). Cumprimento de Sentença. Obrigação de Fazer Imputada à União (CONAMA) para Incluir a Queima Controlada de Palha de Cana-de-Açúcar no Rol de Atividades Sujeitas à Elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Trânsito em Julgado Posterior à Edição da Nova Lei Federal.

INEXIGIBILIDADE DA OBRIGAÇÃO JUDICIAL. Superveniência da Lei Federal nº 14.944/2024 (Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo – PNMIF) e Decretos Regulamentares, que Instituíram Regime Legal Exaustivo e Específico, Baseado em Planos de Manejo Integrado do Fogo (PMIF) e Autorização por Adesão. A alteração substancial do quadro normativo torna a obrigação judicial juridicamente inexigível, nos termos do Art. 535, III, do Código de Processo Civil, por colidir frontalmente com a legalidade objetiva superveniente.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA EXIGÊNCIA DE EIA/RIMA. Violação ao Art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, que Restringe a Exigência de EIA/RIMA a Obras ou Atividades Potencialmente Causadoras de Significativa Degradação. A imposição do instrumento de máxima cautela (EIA/RIMA) para a queima controlada, prática de manejo passível de regulação proporcional pelo PMIF, configura violação ao Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade (Art. 170, VI, CF) por excesso de cautela.

LIMITES DO PODER NORMATIVO DO CONAMA. As Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) são atos normativos de natureza secundária e estão estritamente subordinadas à lei federal. O CONAMA está impedido de editar Resolução que contrarie o regime especial e exaustivo estabelecido pela Lei nº 14.944/2024. Reconhecimento da autonomia deliberativa do Conselho para rejeitar a imposição de ato *contra legem*.

CONCLUSÃO: Prevalência da Ordem Jurídica Superveniente (PNMIF), sendo a obrigação



de impor EIA/RIMA para a queima controlada inexigível e insubsistente.

I. Introdução e Relatório da Controvérsia

1.1. Objeto da Consulta e Contextualização Fática

O presente parecer jurídico visa analisar a subsistência e a exequibilidade da obrigação de fazer imposta à União Federal em sede de Ação Civil Pública (ACP) nº 5001160-09.2013.4.04.7004/PR, cuja decisão transitou em julgado no ano de 2024.

A decisão judicial em questão determinou que a União, atuando especificamente por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), incluísse a queima controlada da palha de cana-de-açúcar no rol de atividades potencialmente poluidoras sujeitas à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Além disso, a sentença incumbiu o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) do licenciamento e da fiscalização dessa atividade.

O marco temporal da controvérsia é crucial: o trânsito em julgado da ACP ocorreu em 2024, coincidindo com a entrada em vigor de um novo e exaustivo arcabouço normativo federal que regula o uso do fogo em atividades agropastoris e florestais. Este novo regime legal estabeleceu um modelo de gestão e autorização incompatível com o EIA/RIMA determinado pela sentença.

1.2. O Marco Legal Superveniente: PNMIF (Lei nº 14.944/2024)

O quadro jurídico foi substancialmente alterado pela superveniência de atos normativos federais de hierarquia superior à resolução do CONAMA e posteriores ao início da ACP. Em 31 de julho de 2024, foi sancionada a **Lei nº 14.944/2024**, que instituiu a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF), alterando dispositivos importantes no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

A PNMIF estabeleceu um novo sistema de governança e controle do uso do fogo, voltado para a prevenção e o manejo integrado. Este novo modelo foi detalhado e complementado pelo **Decreto nº 12.173/2024** (publicado em setembro de 2024) e pela **Resolução COMIF nº 2/2025** (publicada em março de 2025), a qual trata especificamente dos Planos de Manejo Integrado do Fogo (PMIF).

O novo regime legal superveniente regula integralmente o uso do fogo na



agropecuária e institui um modelo de autorização baseado em Planos de Manejo Integrado, dispensando o EIA/RIMA para a prática da queima controlada. A Resolução COMIF nº 2/2025 define a queima controlada como uma aplicação planejada do fogo sob condições ambientais definidas na "janela de queima" e estabelece que o PMIF deve prever o manejo do combustível vegetal por meio de queima controlada ou prescrita, cuja autorização é requerida ao órgão competente, mas não exige EIA/RIMA para esta autorização.

O cerne da análise é determinar se a obrigatoriedade de impor o EIA/RIMA, contida em uma decisão judicial transitada em julgado, pode ser executada quando a lei federal superveniente (PNMIF) estabelece um regime legal distinto, baseado na proporcionalidade dos instrumentos de manejo.

II. Análise Processual: Inexigibilidade do Título Judicial por Fato Superveniente

2.1. O Fundamento Processual da Inexigibilidade (Art. 535, III, CPC)

A controvérsia deve ser resolvida, preliminarmente, sob a ótica do Código de Processo Civil (CPC/2015). O Art. 535 do CPC estabelece as hipóteses de impugnação ao cumprimento de sentença, especialmente quando a execução se volta contra a Fazenda Pública.

O inciso III do Art. 535 do CPC é o dispositivo central aplicável ao caso, ao prever que o executado pode alegar que a obrigação se tornou inexigível. Especificamente, o § 5º do mesmo artigo trata da inexigibilidade de título judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).¹² Contudo, a situação em tela se enquadra na inexigibilidade material decorrente da alteração substancial do quadro normativo.

A obrigação de fazer imposta à União (via CONAMA) era de natureza regulamentar e dependente da legislação ambiental então vigente. Com a promulgação da Lei nº 14.944/2024, a obrigação de editar uma Resolução impondo o EIA/RIMA tornou-se juridicamente inexigível, pois o cumprimento do julgado colidiria frontalmente com o novo regime legal de caráter federal e especial.

2.2. A Colisão entre a Coisa Julgada e a Lei Superveniente (PNMIF)

A doutrina e a jurisprudência reconhecem que, em matéria ambiental, a coisa julgada não possui rigidez absoluta, especialmente em ações coletivas que tratam de obrigações de fazer de caráter continuado, sujeitas a transformações no ordenamento jurídico.



Neste caso, o conflito se estabelece entre a segurança jurídica conferida pelo título judicial transitado em julgado e a legalidade objetiva emanada da vontade do legislador democrático, expressa na PNMIF. A Lei nº 14.944/2024, sendo lei federal superveniente, específica e que regula o uso do fogo de forma integral, desconstitui a base jurídica da obrigação imposta na sentença.

Exigir que a União cumpra a sentença, editando uma resolução CONAMA que obrigue o EIA/RIMA, significaria impor ao Poder Público a prática de um ato ilegal (*contra legem*). A Administração Pública está estritamente vinculada ao princípio da legalidade (Art. 37, CF), devendo obedecer à legislação federal mais recente e específica. A manutenção da exigibilidade da sentença resultaria na cristalização de um regime obsoleto e em oposição direta à política pública ambiental atual e validamente instituída, ferindo a segurança jurídica objetiva.

Portanto, o Art. 535, III, do CPC serve como instrumento processual para que a União demonstre que a obrigação, embora formalmente reconhecida, perdeu sua exigibilidade material diante do *ius superveniens* que, em virtude da supremacia e especialidade da lei, revogou tacitamente o substrato normativo que fundamentava o comando judicial.

III. O Regime Exaustivo da PNMIF: Superação da Exigência de EIA/RIMA

3.1. Distinção entre Licenciamento Tradicional e Manejo Integrado do Fogo

A queima controlada, historicamente utilizada na colheita da cana-de-açúcar, é uma prática agropastoril que, embora potencialmente poluidora, é passível de autorização e controle administrativo, como reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em precedentes sob o antigo Código Florestal. O debate jurídico sempre girou em torno do instrumento de controle adequado.

A exigência do EIA/RIMA, instrumento de avaliação complexo e dispendioso, é legal e constitucionalmente reservada para empreendimentos e atividades de alto potencial de impacto ou que causem *significativa degradação*. A doutrina ambiental diferencia claramente o EIA/RIMA de outras modalidades de estudo e controle, como o licenciamento simplificado ou os Planos de Manejo. Impor o EIA/RIMA de forma generalizada para a queima controlada da cana-de-açúcar, uma atividade de manejo rotineira em milhares de propriedades rurais, representa uma inadequação do instrumento, conforme a análise técnica e jurídica.

3.2. Estrutura do Novo Modelo da PNMIF (Lei nº 14.944/2024 e Regulamentos)

A Lei nº 14.944/2024 e seus regulamentos instituíram uma abordagem sistêmica para o controle do fogo, que inclui:



1. **Planos de Manejo Integrado do Fogo (PMIF):** O PMIF se tornou o instrumento primário de gestão, exigindo diagnóstico, previsão de medidas de prevenção, e, quando cabível, a utilização de queima controlada ou prescrita. Este plano internaliza a responsabilidade da gestão do risco de fogo na propriedade, sendo mais adaptável e eficaz que um licenciamento *ex ante* rígido para cada solicitação de queima.
2. **Autorização por Adesão e Compromisso:** O novo modelo foca na autorização da queima, mediante a submissão e aprovação prévia do PMIF pelo órgão ambiental competente, ou mediante a adoção de medidas previstas em planos elaborados pelo poder público. Essa autorização por adesão implica que o produtor rural adere a um conjunto de regras preestabelecidas, mitigando o risco sem a necessidade de um estudo detalhado de impacto significativo, o que confere agilidade necessária à prática agrícola sazonal.

Essa nova governança reflete a maturidade na gestão de riscos ambientais, estabelecendo um mecanismo de controle que é proporcionalmente mais adequado à natureza da atividade agropastoril do que o EIA/RIMA.

3.3. A Dispensa Legal do EIA/RIMA pelo Regime PNMIF

O novo regime PNMIF, ao criar um sistema próprio e exaustivo de gestão e autorização (PMIFs), implicitamente substitui a necessidade do licenciamento tradicional e do EIA/RIMA para esta atividade específica. O EIA/RIMA é logística e financeiramente inviável de ser aplicado a todas as solicitações de queima controlada no país.

A exigência de EIA/RIMA para a queima controlada é, portanto, antagônica ao modelo legal especial criado pela Lei nº 14.944/2024. A prevalência da Lei especial superveniente decorre do princípio da especialidade, que reconhece o novo regime como o padrão de controle ambiental aplicável ao uso do fogo.

O quadro a seguir demonstra a incompatibilidade material entre a obrigação judicial e a ordem jurídica vigente:

Tabela 1: Comparativo de Regimes Jurídicos: Decisão Transitada em Julgado (ACP) vs. Ordem Jurídica Superveniente (PNMIF)

Critério	Obrigação Judicial (ACP)	Novo Regime (Lei nº 14.944/2024 - PNMIF)
-----------------	---------------------------------	---



Fundamento Regulatório	Regulamentação CONAMA específica (Imposição Judicial)	Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo
Instrumento de Controle Mandatado	Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)	Planos de Manejo Integrado do Fogo (PMIF) e Autorização por Adesão
Escopo de Avaliação	Avaliação individualizada de impacto significativo	Gestão sistêmica do risco de fogo e prevenção
Critério	Obrigação Judicial (ACP)	Novo Regime (Lei n� 14.944/2024 - PNMIF)
Efeito da Sentença Após 2024	Inexigível, por violação da Lei Federal superveniente (Art. 535, III, CPC)	Prevalência e Exequibilidade da Lei Especial (PNMIF)

IV. Fundamentos Constitucionais: Proporcionalidade e Limites do EIA/RIMA

4.1. O Princípio da Proporcionalidade e a Livre Iniciativa (Art. 170, VI, CF)

O ordenamento constitucional brasileiro exige que a defesa do meio ambiente (Art. 225, CF) seja harmonizada com a garantia da livre iniciativa e do desenvolvimento econ mico (Art. 170, CF), que tem a defesa ambiental como um de seus princípios. A aplicação do poder de polícia ambiental deve respeitar o princípio da proporcionalidade, notadamente na sua vertente da vedação do excesso.

A imposição de EIA/RIMA a atividades agropastoris rotineiras, como a queima controlada, representa uma restrição excessiva   atividade econ mica. O custo, o tempo e a burocracia inerentes ao EIA/RIMA inviabilizam a prática, o que configura uma medida desproporcional e desnecessária, visto que o controle de impacto pode ser realizado por instrumentos de menor complexidade, como o PMIF. A Constituição Federal exige que haja um tratamento diferenciado para as atividades conforme seu impacto.

A sentença da ACP, ao generalizar a exigência do EIA/RIMA, falha no teste de necessidade e adequação da proporcionalidade, violando o equilíbrio imposto pelo Art. 170, VI, da Carta Magna.



4.2. O EIA/RIMA como Instrumento Restrito à "Significativa Degradação"

O Art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal estabelece, como mandamento pético, que a exigência de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) deve ocorrer apenas para "obras ou atividades potencialmente causadoras de **significativa degradação do meio ambiente**".

A queima controlada da palha de cana-de-açúcar, quando devidamente regulamentada e realizada sob Planos de Manejo e Autorização, não se equipara, em termos de potencial de dano, a grandes empreendimentos de infraestrutura ou industriais complexos que tipicamente demandam EIA/RIMA. O EIA/RIMA é um instrumento de prevenção de danos estruturais e permanentes, enquanto o impacto da queima é localizado, sazonal e gerenciável através de planos operacionais e de mitigação, como previsto na PNMIF.

A exigência de EIA/RIMA para a queima controlada da palha de cana, diante da nova legislação que adota um controle proporcionalmente adequado (PMIF), torna a obrigação judicial materialmente inconstitucional por excesso de cautela.

4.3. A Jurisprudência do STF sobre a Queima Controlada

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre a constitucionalidade da prática da queima controlada, desde que observada a regulamentação federal, notadamente ao julgar ações que questionavam proibições municipais. A jurisprudência do STF, ao validar a queima sob controle administrativo, reforça que o mecanismo de tutela ambiental deve ser o mais eficiente e menos restritivo possível.

Embora a decisão não tenha efeito *erga omnes* sobre a questão específica do EIA/RIMA, a validação da queima sob regulamentação federal indica que a competência para disciplinar a matéria está na União, por meio de legislação nacional que exaure o tema. A constitucionalidade da queima depende do cumprimento de um regime de controle planejado (hoje, o PMIF), e não da imposição de um instrumento de grande porte como o EIA/RIMA para cada solicitação de manejo.

Tabela 2: Exigibilidade Constitucional do EIA/RIMA e Proporcionalidade

Critério	Fundamento Constitucional	Queima Controlada de Cana (PNMIF)
----------	---------------------------	-----------------------------------



Exigibilidade Máxima	Art. 225, § 1º, IV, CF: Atividades de Significativa Degradação	Não se enquadra: Impacto gerenciável por Planos de Manejo (PMIF)
Proporcionalidade da Cautela	Art. 170, VI, CF: Razoabilidade na restrição econômica	Imposição de EIA/RIMA é desproporcional, excessiva e inviável na prática
Controle Ambiental Adequado	Tratamento diferenciado conforme o impacto	Autorização por Adesão e Compromisso, sob Plano de Manejo Integrado

V. Limites do Poder Normativo do CONAMA e Hierarquia Legal

5.1. A Subordinação do CONAMA à Lei Federal

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é um órgão colegiado do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e possui poder normativo, com finalidade de assessorar e propor diretrizes, bem como deliberar sobre normas e padrões. No entanto, as Resoluções do CONAMA são atos normativos de natureza secundária, ocupando uma posição infralegal na hierarquia normativa.

A doutrina é uníssona ao afirmar que o poder regulamentar do CONAMA é de caráter complementar e não pode inovar na ordem jurídica ou criar novas obrigações em contrariedade direta a uma lei federal. O regulamento (ou resolução, que possui hierarquia ainda menor) deve ter caráter subsidiário, servindo apenas para regulamentar aspectos técnicos para a boa execução da lei.

O choque de normas é evidente: a Lei nº 14.944/2024 estabeleceu um regime legal específico (PNMIF), afastando a necessidade de EIA/RIMA para a gestão do fogo na agropecuária. Em face desta lei superveniente, a União está legalmente impedida de editar uma Resolução CONAMA que determine o contrário. Se o legislador federal regulou a matéria de forma exaustiva e específica, qualquer Resolução que tente impor o EIA/RIMA para esta atividade será considerada *contra legem*, sujeita à nulidade por violar o princípio da legalidade.

5.2. A Autonomia Deliberativa do CONAMA

Embora o STF tenha abordado a importância da pluralidade e da composição do CONAMA, o reconhecimento da autonomia do Conselho não significa a concessão de poder para contrariar leis federais.



A autonomia do CONAMA, neste contexto, serve como um escudo jurídico e um dever institucional. Mesmo que a sentença judicial tenha transitado em julgado, ela não pode obrigar a autoridade administrativa a violar a lei vigente. O CONAMA, ao receber a proposta de minuta para incluir o EIA/RIMA na queima controlada, tem a prerrogativa e o dever de exercer sua autonomia deliberativa para rejeitá-la ou modificá-la, fundamentando sua decisão na supremacia da Lei nº 14.944/2024.

O cumprimento da sentença resultaria, paradoxalmente, em um ato de ilegalidade por parte do órgão ambiental. A inexigibilidade da obrigação processual (Art. 535, III, CPC) libera o CONAMA da coerção, permitindo que sua atuação institucional se mantenha em conformidade com o arcabouço normativo primário, protegendo a legalidade administrativa.

VI. Conclusões e Parecer Final

6.1. Recapitulação da Tese Jurídica

A presente controvérsia jurídica, envolvendo o cumprimento de uma obrigação de fazer transitada em julgado em matéria ambiental após a superveniência de lei federal específica, resolve-se pela prevalência da ordem legal vigente e pelo reconhecimento da inexigibilidade processual da obrigação.

A Lei nº 14.944/2024 (PNMIF) instituiu um regime próprio de controle e manejo do fogo baseado em Planos de Manejo Integrado do Fogo (PMIF) e autorização por adesão, que é mais adequado e proporcional à natureza da queima controlada na agropecuária. Este regime é hierarquicamente superior e especial em relação à obrigação genérica de impor o EIA/RIMA, determinada pela sentença da ACP.

A imposição do EIA/RIMA para a queima controlada configura uma medida materialmente inconstitucional por excesso de cautela, violando o Art. 225, § 1º, IV, da CF (restrição do EIA/RIMA à significativa degradação) e o Art. 170, VI, da CF (proporcionalidade na restrição à livre iniciativa).

6.2. Conclusões Específicas Requisitadas

Diante do exposto e com base na doutrina especializada em Direito Ambiental e Constitucional:

1. **A Ordem Jurídica Superveniente Deve Prevalecer:** A Lei Federal nº 14.944/2024, que regula integral e especificamente o Manejo Integrado do Fogo, deve prevalecer sobre o comando judicial da ACP. A obrigação imposta na sentença torna-se materialmente inexigível em razão da lei posterior, conforme o Art. 535, III, do Código de Processo Civil. O



cumprimento da sentença, neste contexto, seria a prática de um ato ilegal pela Administração Pública.

2. **Autonomia do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):** O CONAMA possui autonomia deliberativa e está subordinado à hierarquia normativa. O Conselho não pode editar Resolução que contrarie a Lei Federal nº 14.944/2024. A autonomia do CONAMA é reforçada pelo dever de agir dentro dos limites da legalidade, permitindo-lhe rejeitar ou modificar a minuta de Resolução que impõe o EIA/RIMA, sob pena de nulidade do ato normativo por desvio de poder regulamentar.

6.3. Encaminhamento Recomendado

Recomenda-se à União Federal que, no âmbito do cumprimento de sentença da ACP nº 5001160-09.2013.4.04.7004/PR, apresente o instrumento processual cabível (Impugnação ao Cumprimento de Sentença, ou, dependendo do estágio, Exceção de Pré-Executividade, se a matéria for de ordem pública e prescindir de dilação probatória), com fulcro no Art. 535, III, do CPC.

O argumento central deve ser a inexigibilidade da obrigação de fazer em face da superveniência da Lei nº 14.944/2024 e a manifesta inconstitucionalidade material da exigência de EIA/RIMA, o que demonstra que a base legal do título judicial foi suprimida pelo Poder Legislativo, garantindo a prevalência da legalidade democrática e da gestão ambiental proporcional.

É o parecer.

Andréa Struchel
Diretora Jurídica

Taldem Farias
Diretor Institucional e de
Licenciamento Ambiental