

Entre Acertos e Equívocos

Análise Crítica da Proposta de Resolução sobre ASV



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
ABRIL 2025

A Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) é o principal instrumento de controle do desmatamento legal no Brasil. Trata-se de um procedimento administrativo que, ao permitir a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, deve assegurar que essa transformação atenda aos procedimentos legais e parâmetros ambientais estabelecidos. Dada a vasta extensão de áreas privadas passíveis de desmatamento legal — fora de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal — a emissão responsável e tecnicamente embasada de ASVs é essencial para a proteção da biodiversidade, a manutenção dos serviços ecossistêmicos e o cumprimento das metas nacionais de mitigação das mudanças climáticas.

No entanto, a governança das ASVs ainda enfrenta desafios estruturais, desde a ausência de diretrizes normativas padronizadas até falhas na transparência e integração de sistemas de controle. A experiência recente na região do Matopiba,¹ marcada por alta pressão para expansão agropecuária e elevado número de autorizações emitidas não integradas à plataforma nacional, evidencia como lacunas regulatórias e operacionais podem comprometer o monitoramento e o controle do desmatamento legal.² Uma regulamentação clara, articulada entre os entes federativos e respaldada por sistemas públicos de gestão e acesso à informação é, portanto, condição necessária para garantir que a supressão de vegetação autorizada se dê de forma ambientalmente responsável e juridicamente segura.

Nesse contexto, o governo federal tem discutido, em conjunto com os estados, sobre iniciativas voltadas ao controle do desmatamento legal. Recentemente, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), abriu uma consulta pública³ para receber contribuições sobre a proposta de resolução⁴ que visa estabelecer critérios e condições mínimas para a emissão de ASV. A iniciativa representa um passo importante na tentativa de uniformizar os procedimentos relacionados à conversão de vegetação nativa em um tema historicamente marcado por problemas de acesso à informação dos dados e divergências entre os entes federativos.

Pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisaram a proposta de Resolução Conama sobre ASV, com a finalidade de identificar os avanços e as limitações e de oferecer recomendações para o seu aprimoramento, contribuindo, assim, para o fortalecimento da gestão, do monitoramento e do controle do desmatamento legal.

- ¹ Matopiba é um acrônimo utilizado para designar a região que abrange áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, formado a partir das sílabas iniciais de seus nomes.
- ² Antonaccio, Luiza, Cristina L. Lopes e Eduardo Minsky. *(Des)Controle do Desmatamento Legal no Matopiba: Regulamentação e Governança das Autorizações de Supressão de Vegetação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024. bit.ly/DesmatamentoMatopiba.
- ³ MMA. *Aviso de Consulta Pública nº 2/2025*. 2025. Data de acesso: 2 de abril de 2025. bit.ly/3FWv6Gs.
- ⁴ MMA. *Proposta de Resolução Conama: critérios e condições mínimas para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação, Autorização e Uso Alternativo do Solo e Corte de Árvores Isoladas*. 2025. Data de acesso: 2 de abril de 2025. bit.ly/4jjVWGT.

Os pesquisadores identificaram que a proposta avança ao estabelecer critérios mínimos de transparência ativa, exigir dados geoespaciais obrigatórios, uniformizar nacionalmente os prazos de vigência das autorizações, condicionar a sua emissão à análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e à regularidade ambiental do imóvel, além de dispor sobre a delegação de competência aos municípios. Entretanto, o projeto de resolução tem graves limitações, pois apresenta um escopo restrito às atividades agrossilvipatoris, mantém categorias distintas de ASV e não aborda os desafios operacionais enfrentados pelos estados na integração de seus sistemas ao Sistema Nacional de Controle da Origem de Produtos Florestais (Sinaflor).

Recomendações

Avanços consolidados que devem ser mantidos na proposta

1. **A previsão de que a emissão de autorizações de supressão de vegetação pelos municípios dependa de delegação formal do órgão estadual competente deve ser mantida na resolução.** Essa diretriz contribui para garantir segurança jurídica, padronizar procedimentos e fortalecer o controle sobre os atos autorizativos em âmbito local. A consolidação desse entendimento em norma nacional é fundamental para evitar lacunas interpretativas e práticas divergentes entre os entes federativos.
2. Uniformizar, nacionalmente, um prazo de vigência para as autorizações de supressão de vegetação, com possibilidade de prorrogação, contribui para a padronização dos procedimentos, a rastreabilidade temporal das autorizações e a integração efetiva entre os entes federativos. **A instituição de um prazo de vigência para as ASVs na resolução é positiva e deve ser preservada, desde que acompanhada de diretrizes operacionais claras e da necessária adaptação do Sinaflor para permitir o registro, a renovação e o encerramento das autorizações conforme os prazos estabelecidos.** Além disso, a validade jurídica das autorizações deve permanecer condicionada à análise do CAR e à verificação da regularidade ambiental do imóvel, garantindo o alinhamento com o Código Florestal e evitando a emissão de atos autorizativos em imóveis com passivos ambientais.

Avanços importantes, mas que podem ser aprimorados

3. **A uniformização das informações mínimas exigidas para a emissão das autorizações de supressão de vegetação deve ser mantida como elemento central da resolução.** A exigência de dados georreferenciados e da finalidade do uso alternativo do solo é fundamental para assegurar a rastreabilidade das autorizações e qualificar o controle do desmatamento legal. Além disso, a reposição ou compensação florestal deve ser expressamente incluída no escopo mínimo obrigatório por se tratar de uma obrigação legal que deve constar no ato autorizativo de forma padronizada e por ser uma das principais obrigações ambientais vinculadas à supressão de vegetação. Sua ausência compromete a coerência da norma com o marco legal vigente e fragiliza o acompanhamento das medidas de mitigação associadas à perda de cobertura nativa.

4. **A obrigatoriedade de integração das autorizações de supressão de vegetação ao Sinaflor deve ser acompanhada de medidas concretas para aprimorar sua arquitetura, promover a interoperabilidade com sistemas estaduais e eliminar os entraves operacionais que dificultam seu uso para fins de gestão.** É necessário que o sistema federal evolua para uma plataforma mais flexível, responsiva e compatível com as realidades dos diferentes biomas e entes federativos. Para isso, recomenda-se a definição de um prazo específico para a implementação técnica dessa integração, distinto do prazo de adequação normativa dos estados, garantindo uma transição realista e uma efetiva consolidação dos dados em nível nacional.
5. **A responsabilidade pela consolidação, sistematização e divulgação dos dados sobre autorizações de supressão de vegetação deve ser atribuída também ao sistema federal por meio do Sinaflor.** Como plataforma nacional de registro e controle, o Sinaflor deve assegurar a produção de relatórios periódicos e acessíveis, promovendo a centralização das informações, a padronização entre os entes federativos e a efetividade da transparência pública sobre o desmatamento legal.

Pontos críticos que devem ser revistos

6. **O escopo da resolução deve ser ampliado para abranger todas as formas de uso alternativo do solo e não se restringir às atividades agrossilvipastoris.** Isso implica incluir, além da agropecuária e silvicultura, projetos de infraestrutura, geração e transmissão de energia, mineração, transporte, expansão urbana, assentamentos humanos e outras ocupações que envolvam a substituição de vegetação nativa por novas formas de uso do solo.
7. A proposta de resolução adota duas categorias distintas de autorização para supressão de vegetação voltada ao uso alternativo do solo: Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e Autorização para Uso Alternativo do Solo (UAS). No entanto, esse **procedimento deve ser disciplinado sob uma única denominação: Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), independentemente do aproveitamento ou não do material lenhoso.** A unificação contribui para a simplificação normativa, a coerência com o marco legal e regulatório vigente e a melhoria da transparência, do controle social e da gestão integrada de dados.

Avanços Consolidados

Validade e Vigência das Autorizações

A proposta de resolução traz um avanço importante ao estabelecer que a validade das autorizações de supressão de vegetação está condicionada à análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e à comprovação de regularidade ambiental do imóvel. Ao vincular expressamente a validade jurídica do ato autorizativo ao cumprimento dos percentuais de Reserva Legal e de Área de Preservação Permanente, conforme previsto no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a norma fortalece o papel da ASV como instrumento de controle ambiental. Essa exigência contribui para evitar a emissão de autorizações em imóveis com passivos ambientais não regularizados, reduz o risco de legalização indevida de supressões e assegura maior consistência entre os instrumentos de planejamento e licenciamento ambiental.

Complementarmente, a proposta também trata da uniformização dos prazos de vigência das autorizações, como propõe a resolução ao estabelecer um limite de 24 meses, prorrogáveis por mais 12. Essa diretriz representa um avanço relevante para a padronização e o controle da emissão de ASVs em âmbito nacional. Como evidenciado na análise realizada no Matopiba, os estados adotam prazos variados, com possibilidade de renovação, mas enfrentam dificuldades operacionais para compatibilizar essa prática com o Sinaflor, que atualmente não permite a renovação direta de autorizações.⁵ Esse descompasso entre os sistemas estaduais e o federal compromete a gestão eficiente dos atos autorizativos e pode gerar retrabalho e insegurança administrativa. Ao prever um prazo máximo uniforme e reconhecido nacionalmente, a proposta contribui para a clareza procedimental, a rastreabilidade das autorizações no tempo e a redução de inconsistências nos registros.

Reconhecimento de Competências e Delegações Institucionais

A proposta de resolução inova ao estabelecer que a emissão de autorizações de supressão de vegetação pelos municípios somente poderá ocorrer mediante delegação formal do órgão estadual competente. Essa diretriz não reconhece competência autônoma dos municípios para emissão de ASV em imóvel rural, mesmo nos casos em que sejam responsáveis pelo licenciamento ambiental da atividade. A abordagem está alinhada à recomendação construída em análise anterior sobre os estados do Matopiba, que apontou a ausência de regras claras sobre a atuação dos municípios como um fator de fragilidade na gestão e no controle das autorizações.⁶ Ao exigir ato formal de delegação e critérios mínimos estruturais — como órgão ambiental capacitado e conselho ativo — a proposta contribui para reduzir inseguranças jurídicas, prevenir sobreposições de competência e reforçar a rastreabilidade dos atos autorizativos em âmbito local.⁷

Avanços Importantes, mas que Podem Ser Aprimorados

Padronização das Informações Mínimas para o Ato Autorizativo

A definição de um escopo mínimo de informações obrigatórias nas autorizações é uma medida essencial para enfrentar os entraves à integração de dados entre sistemas distintos e garantir consistência entre os registros. A ausência de padronização na solicitação e no registro de ASVs tem sido um dos principais obstáculos à interoperabilidade entre os sistemas dos entes federativos e o Sinaflor.⁸

Além disso, a inclusão obrigatória de dados georreferenciados da área autorizada e a finalidade da conversão do uso do solo qualificam, significativamente, o controle do desmatamento legal no país. Essas informações são fundamentais para distinguir o desmatamento autorizado daquele realizado sem autorização, além de permitir a identificação dos setores econômicos que mais

5 Antonaccio, Luiza, Cristina L. Lopes e Eduardo Minsky. *(Des)Controle do Desmatamento Legal no Matopiba: Regulamentação e Governança das Autorizações de Supressão de Vegetação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024, p. 12. bit.ly/DesmatamentoMatopiba.

6 *Ibid.*, p. 3.

7 É importante ressaltar que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local fora de imóveis rurais — como em áreas urbanas, zonas industriais e expansões urbanas — os municípios têm competência para emitir autorizações de supressão de vegetação, com fundamento nos artigos 13 e 17 da Lei Complementar nº 140/2011.

8 Antonaccio, Luiza, Cristina L. Lopes e Eduardo Minsky. *(Des)Controle do Desmatamento Legal no Matopiba: Regulamentação e Governança das Autorizações de Supressão de Vegetação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024, p. 12. bit.ly/DesmatamentoMatopiba.

demandam a substituição da vegetação nativa. Ao viabilizar o cruzamento sistemático dessas informações com dados de monitoramento remoto, a proposta fortalece a capacidade de fiscalização ambiental e contribui para políticas públicas mais eficientes de combate à perda de vegetação nativa.

Entretanto, a proposta não faz referência expressa à obrigatoriedade de reposição ou compensação florestal, ainda que essa seja uma exigência legal prevista em diversas normas federais e estaduais. A questão é apenas parcialmente tratada no Artigo 9º, que permite que os entes federativos incluam exigências complementares, como medidas compensatórias, mas não assegura a inclusão no núcleo mínimo da autorização. Essa omissão compromete a coerência da proposta com o marco regulatório vigente e pode fragilizar a rastreabilidade e o cumprimento das obrigações ambientais decorrentes da supressão de vegetação.

Transparência Ativa e Publicidade das Informações

A proposta de resolução avança ao estabelecer obrigações claras de transparência ativa e publicidade das autorizações de supressão de vegetação, definindo um conjunto mínimo de informações que devem ser disponibilizadas ao público em formato aberto, incluindo arquivos geoespaciais. Essa diretriz representa um passo importante para superar as limitações constatadas em estados como os do Matopiba, onde o acesso aos dados de ASVs é restrito, fragmentado e, em muitos casos, inexistente.⁹

Além disso, a proposta estabelece que os órgãos ambientais devem publicar relatórios anuais consolidados sobre as autorizações emitidas, executadas e pendentes. No entanto, a exigência de produção e divulgação desses relatórios recai exclusivamente sobre os entes estaduais, sem atribuição clara ao órgão federal responsável pela gestão do sistema nacional. Considerando que o Sinaflor é a plataforma que concentra os dados em nível federal, seria mais adequado que a consolidação, a sistematização e a divulgação regular dessas informações também fossem responsabilidades do sistema nacional, assegurando, assim, uniformidade, centralização e acesso mais amplos aos dados públicos de desmatamento legal.

Integração de Dados com Sistemas Nacionais

A proposta de resolução reafirma a obrigatoriedade de integração das autorizações ao Sinaflor, inclusive nos casos em que os entes estaduais utilizam sistemas próprios. Essa diretriz é importante para evitar a fragmentação de dados e fortalecer a rastreabilidade das autorizações em nível nacional. Parte dos entraves identificados na prática já começa a ser enfrentada, como a padronização das informações mínimas exigidas e dos prazos de vigência das ASVs.¹⁰ No entanto, persistem obstáculos estruturais que dificultam a integração plena e o uso do Sinaflor como ferramenta efetiva de gestão das autorizações. Desafios, como a falta de interoperabilidade entre sistemas, a incompatibilidade de nomenclaturas e a própria arquitetura e interface rígida do Sinaflor, ainda limitam seu uso eficiente, geram retrabalho e dificultam a adaptação dos estados às exigências federais.

⁹ Antonaccio, Luiza, Cristina L. Lopes e Eduardo Minsky. *(Des)Controle do Desmatamento Legal no Matopiba: Regulamentação e Governança das Autorizações de Supressão de Vegetação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024, p. 13-14. bit.ly/DesmatamentoMatopiba.

¹⁰ Ibid., p. 12.

Assim, mais do que reiterar a necessidade de integração, é fundamental que o governo federal reconheça e enfrente esses gargalos técnicos e operacionais, orientando o aprimoramento da infraestrutura tecnológica necessária à consolidação de um sistema verdadeiramente funcional e integrado. Nesse sentido, além do prazo de 180 dias previsto para que os órgãos estaduais se adaptem às novas normas, seria necessário estabelecer um prazo específico para a integração plena das autorizações ao Sinaflor, considerando a complexidade técnica envolvida e a necessidade de aprimoramentos no próprio sistema federal. Essa distinção é fundamental para garantir uma transição realista, evitar a sobrecarga aos entes subnacionais e promover uma implementação efetiva da resolução.

Pontos Críticos que Demandam Revisão

Delimitação Temática da Resolução às Atividades Agrossilvipastoris

A proposta de resolução delimita seu escopo às autorizações de supressão de vegetação voltadas ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris. Essa escolha, entretanto, não se coaduna com a abrangência do instituto jurídico da ASV, que é aplicável a qualquer hipótese de uso alternativo do solo. O Código Florestal, ao definir o conceito de uso alternativo do solo, expressamente inclui, além das atividades agropecuárias, aquelas relacionadas à infraestrutura, à energia, à mineração, ao transporte, à expansão urbana e a outras formas de ocupação humana.

Restringir o alcance da regulamentação às atividades agrossilvipastoris pode gerar insegurança jurídica e comprometer a efetividade da norma, ao deixar de abarcar autorizações que, embora envolvam os mesmos riscos ambientais e exijam os mesmos padrões de controle, ficariam formalmente fora do seu campo de aplicação. Além disso, do ponto de vista da integração de dados e da padronização nacional dos procedimentos, limitar o escopo setorial da norma contraria o propósito central da proposta, qual seja: o fortalecimento da governança e da transparência no controle das ASVs.

Diversidade de Tipos de Autorização para a Supressão de Vegetação

A proposta de resolução distingue três tipos de autorizações: Autorização de Supressão de Vegetação (ASV),¹¹ Autorização para Uso Alternativo do Solo (UAS)¹² e Autorização de Corte de Árvores Isoladas (CAI). Embora a definição da CAI se justifique como um instrumento específico voltado à supressão de indivíduos arbóreos isolados, localizados fora de remanescentes de vegetação nativa, a distinção entre ASV e UAS não encontra respaldo nem na tradição normativa brasileira, nem na lógica de controle ambiental do desmatamento.

¹¹ A Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) é definida na proposta como “instrumento que disciplina os procedimentos de quaisquer formas de supressão de vegetação nativa e formações sucessoras, podendo ou não contemplar etapas de aproveitamento, vinculação de volume e respectiva comercialização do produto florestal”. Para saber mais: MMA. *Proposta de Resolução Conama: critérios e condições mínimas para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação, Autorização e Uso Alternativo do Solo e Corte de Árvores Isoladas*. 2025. Data de acesso: 2 de abril de 2025. bit.ly/4jjVWGT.

¹² A Autorização para Uso Alternativo do Solo (UAS) é definida na proposta como “autoriza a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo para atividades agrossilvipastoris e deve contemplar procedimentos relacionados ao aproveitamento do material lenhoso”. Para saber mais: MMA. *Proposta de Resolução Conama: critérios e condições mínimas para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação, Autorização e Uso Alternativo do Solo e Corte de Árvores Isoladas*. 2025. Data de acesso: 2 de abril de 2025. bit.ly/4jjVWGT.

Historicamente, a legislação federal trata de forma unificada a supressão de vegetação nativa para fins de uso alternativo do solo, independentemente do uso posterior da matéria-prima florestal. As normas federais que tratam de conservação e exploração florestal fazem referência à “autorização de supressão de vegetação”, seguido ou não de “uso alternativo do solo”.¹³ O termo “uso alternativo do solo” é empregado sozinho para diferenciar o desmatamento da exploração florestal e não como critério para multiplicar tipos de autorização.¹⁴

A distinção entre ASV e UAS foi introduzida apenas com a Instrução Normativa do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) nº 21/2014, que regulamenta o Sinaflor, mas não foi replicada de forma sistemática por normas posteriores federais ou estaduais. Essa diferenciação foi estabelecida para separar a supressão com ou sem destinação da biomassa florestal. Entretanto, não é necessário fragmentar o instrumento de controle da supressão por meio de diferentes autorizações quando o eventual aproveitamento da matéria-prima florestal pode ser disciplinado por mecanismos próprios, como é o caso da Autorização de Utilização de Matéria-Prima Florestal (AUMPF), ou registrado diretamente no Sinaflor.

Além de carecer de fundamento jurídico consolidado, essa duplicação de nomenclatura compromete a clareza e a transparência do sistema de controle, dificultando o acesso de interessados a informações sobre a legalidade da supressão. A coexistência de registros sob ASV e UAS gera confusão tanto para usuários do sistema quanto para órgãos de fiscalização e controle social.

¹³ Por exemplo, a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), o Decreto nº 5.975/2006, a Instrução Normativa MMA nº 6/2006 e a Instrução Normativa Ibama nº 06/2009 usam apenas o termo “autorização de supressão de vegetação”.

¹⁴ Como por exemplo na Portaria Ibama nº 113, de 29 de dezembro de 1995.

Autoria

CRISTINA LEME LOPES

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

cristina.leme@cpiglobal.org

Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

A autora gostaria de agradecer a Gabriel Cozendey pelos comentários e sugestões, a Giovanna de Miranda e Camila Calado pela revisão e edição do texto e a Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Lopes, Cristina L. *Entre Acertos e Equívocos: Análise Crítica da Proposta de Resolução sobre ASV*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. bit.ly/AnalisePropostaASV.

ABRIL 2025

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui sete escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e atua no aprimoramento de políticas públicas e finanças sustentáveis a fim de promover a transição para uma economia de baixo carbono. O CPI/PUC-Rio desenvolve análises baseadas em evidência e estabelece parcerias estratégicas com membros do governo, da sociedade civil, do setor privado e de instituições financeiras.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org

www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.