



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

Relator: Subprocurador-Geral da República Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
Número: PA - OUT – 1.00.000.019279/2020-00
Voto Vencedor

NOTA TÉCNICA 4ª CCR nº 03/2020

Nota Técnica sobre a Resolução CONAMA nº 500, de 19 de outubro de 2020, que revogou as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, do mesmo Órgão do SISNAMA.

Na sessão ordinária do dia 18.11.2020, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF, **deliberou**, por maioria de votos de seus titulares, vencido o Coordenador e Membro, Subprocurador-Geral da República Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho – que lavrou voto em separado (anexo) – emitir **Nota Técnica**, nos seguintes termos:

No dia 28/09/2020, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) revogou as Resoluções n. 284/2001, n. 302/2002 e n. 303/2002. O ato revogatório foi materializado pela Resolução Conama n. 500, de 19/10/2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 21/10/2020.

A Resolução n. 284, de 30 de agosto de 2001, dispunha sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação. A Resolução n. 302, de 20 de fevereiro de 2002, dispunha sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. E, por fim, a Resolução n. 303, de 13 de maio de 2002, dispunha sobre a proteção de toda a extensão dos manguezais e faixas de restinga do litoral brasileiro, caracterizando-as como Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Como se verá doravante, a medida adotada pelo Conama, materializada pela Resolução n. 500/2020, é inconstitucional, por enfraquecer a proteção do meio ambiente,

caracterizando indesejável retrocesso. Além disso, gera vazios normativos como será doravante explicitado.

A revogação das três Resoluções em tela contraria frontalmente o art. 225 da Constituição Federal, que garante a todos o *“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”*.

O direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, como sabido, reveste-se de caráter fundamental (direito fundamental de terceira dimensão), que se espalha por toda coletividade (direito difuso), numa curva intergeracional, constituindo pressuposto para a vida e a dignidade humana. Trata-se, sem quaisquer exageros, de uma preocupação com o destino da humanidade. A propósito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no emblemático julgamento do Mandado de Segurança n. 22.164, em 30/11/1995, da relatoria do Min. Celso de Mello, apregoa que *“o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.”*

Verifica-se, pois, haver dever intrínseco e implícito, na proteção do meio ambiente, de solidariedade para com as presentes e futuras gerações. E, tendo em vista seu matiz transindividual, a proteção desse direito a todos aproveita, ao passo em que sua degradação a todos prejudica.

Nesse diapasão, o meio ambiente deve ser concebido com o intuito de viabilizar a vida e a dignidade humana, de modo que todo o regime de tutela deve visar à sua ampla e máxima proteção. Trata-se, portanto, de um direito indisponível de toda humanidade, a ser progressivamente protegido.

Aliás, o próprio art. 3º, inciso I, da Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, preceitua que meio ambiente é *“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”*.

Com fundamento nesses dispositivos – sem prejuízo de outros –, tem-se que não apenas a sociedade, mas também o Estado brasileiro têm o dever vinculado e inarredável de atuar no sentido de zelar, defender e preservar o meio ambiente.

Ademais, imperioso destacar que a redução da proteção ambiental encontra limites jurídicos nos princípios da vedação ao retrocesso e da proibição de proteção deficiente. Isso porque existe um dever de constante aprimoramento da legislação ambiental, com vistas a assegurar um marco jurídico cada vez mais protetivo.

Desse modo, qualquer tentativa de alteração da legislação ambiental que afronte tais postulados representa retrocesso ilegítimo da política de tutela do meio ambiente, pois viola o direito fundamental de todos, consistente em viver em um meio ambiente íntegro, sadio e seguro.

Todo esse reconhecimento jurídico do meio ambiente como direito fundamental exige maior amplitude e efetividade na sua proteção, sempre em busca de maior conscientização coletiva de que a preservação dos recursos naturais é essencial à vida e ao progresso da humanidade.

Essas considerações de ordem geral prestam-se a compor o pano de fundo da análise da recente medida do Conama, ao restringir a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujos titulares, nos termos do art. 225 da Carta Magna, são as presentes e futuras gerações.

Deveras, os arts. 6º, inciso II, e 8º da Lei n. 6.938/1981 atribui ao Conama o poder normativo geral e primário em matéria ambiental, respeitadas, sempre, as balizas estabelecidas pela Constituição Federal, pelo legislador ordinário e pelos princípios protetivos ambientais, limites esses que não foram respeitados na hipótese em apreço.

E é justamente nessa esteira que se nota que a revogação das Resoluções Conama nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, pela Resolução Conama n. 500/2020, exacerbou as fronteiras jurídicas constitucionais, legais e principiológicas, ingressando no terreno da inconstitucionalidade, por comprometer de forma sensível o direito fundamental ao meio ambiente sadio.

No que se refere à Resolução Conama n. 284/2001, é cediço que empreendimentos de irrigação podem causar sérias modificações ambientais, por diversos fatores, bastando, por todos, sublinhar a utilização de recursos hídricos, que são sabidamente finitos (Lei n. 9.433/1997, art. 1º, II). Apenas o aspecto atinente à segurança hídrica já seria suficiente para assinalar a necessidade de licenciamento ambiental, cujas regras específicas para esse fim foram disciplinadas nesse ato normativo, em sintonia com o **princípio da prevenção**, que norteia e legitima esse importante instrumento de efetivação da política nacional do meio ambiente.

A revogação dessa norma pela Resolução Conama n. 500/2020 acaba por demover as regras objetivas específicas criadas para o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação, potencializando a segurança jurídica e promovendo verdadeiro vácuo normativo que permite, na prática, que licenças sejam concedidas sem nenhum critério e de maneira totalmente arbitrária, ao alvedrio de interesses eventualmente não legítimos e desconectados com a devida fruição equilibrada desse bem ambiental.

Acresça-se que a Resolução Conama n. 284/2001, além de ser plenamente compatível com as disposições da Lei n. 6.938/1981 e do novo Código Florestal, veicula regramentos singulares, específicos, em relação a procedimentos de irrigação, versando sobre licenciamento ambiental, parâmetros de eficiência acerca do consumo dos recursos hídricos à luz da área a ser irrigada, em estrita sintonia com o caráter finito desse bem ambiental

Tal revogação, portanto, enfraquece sobremaneira a proteção ambiental, gerando, ademais, um hiato regulamentar no tocante a projetos de irrigação.

De outro turno, as Resoluções Conama n. 302/2002 e n. 303/2002 foram editadas sob a égide do antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), que previa que “*ato do poder público*” criasse Áreas de Preservação Permanente (art. 3º), estabelecendo as chamadas APPs administrativas. Todavia, o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12) restringiu tal competência a “*ato do chefe do Poder Executivo*” e, por isso, o Conama não mais poderia criar novas APPs ou ampliar as já existentes.

Quanto a esse ponto, cabe registrar, em primeiro lugar, que a **edição da Lei n. 12.651/12 (novo Código Florestal) não tornou ilegais ou inválidos todos os atos normativos editados com base na Lei n. 4.771/65 (antigo Código Florestal), mas tão somente aqueles que se revelaram materialmente incompatíveis com o novo diploma**. Ou seja, a incompetência superveniente do Órgão que editou a resolução não acarreta a automática ilegalidade formal dela. Isso porque a incompatibilidade formal permite a recepção do ato pela nova lei, desta feita sob uma nova roupagem, tal como ocorreu com os antigos decretos-lei, que foram recepcionados pela Constituição Federal de 1998 com o *status* de lei ordinária ou complementar.

Além disso, é importante acentuar que os parâmetros de tutela ambiental estabelecidos na Lei n. 12.651/2012 não desautorizam o poder público a estabelecer critérios de proteção mais rígidos. Contraria a **segurança jurídica** e a lógica do razoável que sejam invocadas as balizas mínimas do novo Código Florestal como pretexto ou justificativa para subtrair do mundo jurídico aquelas normas protetivas veiculadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente. O Código Florestal, enquanto diploma veiculador de normas gerais de tutela

do patrimônio florístico, estabelece um “piso” de proteção, não impedindo o estabelecimento de parâmetros legais e regulamentares mais protetivos.

Pelas mesmas razões, a simples revogação de leis que sirvam de suporte para a edição de atos materializadores do dever-poder normativo não iniquam, automática e necessariamente, a validade do ato administrativo normativo editado, ressalvada a hipótese em que a nova lei expressamente dispuser o contrário, o que não aconteceu no caso da Lei n. 12.651/2012. Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, em artigo publicado no site Conjur (www.conjur.com.br), em 2 de outubro de 2020, assinalam, com acerto, que “[É] absolutamente errôneo o entendimento sustentado por alguns de que as Resoluções 302/2002 e 303/2002 do Conama teriam sido derogadas pela legislação ambiental superveniente, como, por exemplo, a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) e o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido da vigência e validade das Resoluções n. 302 e n. 303 e sua aplicação no âmbito da legislação florestal. A título de exemplo, tanto a Primeira quanto a Segunda Turma do STJ já se manifestaram sobre a legalidade da Resolução 303/2002 do Conama, entendendo que ‘o órgão não exorbitou de sua competência ao fixar a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima como restritiva ao direito de propriedade’, tratando-se conforme assinalado pelo Ministro Antônio Herman Benjamin, ‘de texto normativo recepcionado pelo regime do Código Florestal de 2012’ (STJ, REsp 1.544.928/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 15/09/2016)”.

O Superior Tribunal de Justiça possui, a propósito, diversos julgados, proferidos após a Lei n. 12.651/2012, reconhecendo a legitimidade das Resoluções Conama n. 302 e n. 303. Eis, a título exemplificativo, o seguinte aresto:

(...)

5. Em precedentes similares à hipótese dos autos, também de Santa Catarina, a Primeira e a Segunda Turmas do STJ já se manifestaram sobre a legalidade da Resolução 303/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, entendendo que o órgão não exorbitou de sua competência.

6. Nessa linha, destaco precedente em que o Relator, Ministro Humberto Martins, ressaltou possuir “o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente”. (REsp 1.462.208/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 6/4/2015). No mesmo sentido: “O fundamento jurídico da impetração repousa na ilegalidade da Resolução do Conama 303/2002, a qual não teria legitimidade jurídica para prever restrição ao direito de propriedade, como aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima. Pelo exame da legislação que regula a matéria (Leis 6.938/81 e 4.771/65), verifica-se que possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo o que se falar em excesso regulamentar.” (REsp 994.881/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 9/9/2009).

(...)

(STJ, REsp 1.544.928/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 31/08/2020)

Dessa forma, o Conama, no exercício de seu poder normativo de caráter **geral e primário** (cf. STF, ADI n. 5547, Rel. Min. Edson Fachin, j. 22.9.2020, DJe 6.10.2020; STJ, RESP n. 1.462.208/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6.4.2015), está autorizado a editar atos normativos que versem sobre detalhes ou dados técnicos sobre os quais o legislador ordinário não se imiscuiu. Assim, o regime regulatório das APPs estabelecido pelas Resoluções Conama n. 302/2002 e n. 303/2002 não foi contaminado por ilegalidade superveniente pelo fato de a lei posterior (Lei n. 12.651/12) ter previsto que a criação de novas APPs fosse feita apenas por atos do Chefe do Poder Executivo, e não mais por atos do Poder Público.

Ainda sobre esse assunto, faz-se oportuno destacar que a própria Consultoria Jurídica da União junto ao próprio Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA), por meio do Parecer n. 1.131/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU, lavrado em 31/12/2014, se manifestou acerca da legalidade, validade e eficácia da Resolução Conama n. 303/2002, inclusive à luz da Lei n. 12.651/2012. Confira-se:

- Em cotejo com a legislação revogada, vê-se que a alínea "b" do inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/2002 coincide com a alínea "f" do art. 2º do revogado Código Florestal, Lei nº 4.771/1965, que foi reproduzida, de forma idêntica, na Lei nº 12.651/2012. Neste ponto, portanto, não há qualquer *busilis* administrativo, doutrinário, jurisprudencial, etc. As restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues constituem Área de Preservação Permanente.

- O lastro legal da alínea "a" do inciso IX art. 3º da Resolução CONAMA 303/2002 é, *também*, o mesmo art. 2º, "f" da Lei nº 4.771/1965, reproduzido de forma idêntica pela Lei nº 12.651/2012 (art. 4º, VI).

(...)

- Partindo de uma interpretação sistêmica dos artigos 4º e 6º da Lei nº 12.651/2012, percebe-se que este segundo tipo de APP, cuja instituição exige declaração de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, é *adicional* às hipóteses *ope legis* indicadas naquele primeiro artigo. Dito de outra forma, são consideradas, *ainda*, APP, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas à proteção das restingas, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, independentemente e sem prejuízo daquelas já declaradas, *ope legis*, no art. 4º. Da conjugação destes dispositivos legais, extrai-se a *mens legis* da codificação florestal de acréscimo de proteção ambiental pontual àquelas hipóteses arroladas.

- A discussão quanto à caducidade da alínea "a" do inciso IX art. 3º da aludida Resolução CONAMA 303/2002, pelo simples fato do sujeito que editou o ato regulamentar ter sido o CONAMA, e não o "Chefe do Poder Executivo", referido no caput do art. 6º, perde sua razão também, pois seu fundamento legal foi deslocado do art. 2º, alínea "f" da Lei nº 4.771/1965, para o art. 4º, inciso VI da Lei nº 12.651/2012.

- Como a faixa de 300 metros da alínea "a" do inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/2002 está mantida, inexistindo assim qualquer solução de continuidade técnico-normativa, a preocupação com os autos de infração lavrados (conclusão "g" do Parecer *revisandum*) perde sua importância.

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validadadocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

Esse mesmo parecer do CONJUR/MMA, a partir de informações técnicas apresentadas pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas, revisou o entendimento outrora adotado no Parecer n. 271/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU, pertinente ao regime jurídico de proteção ambiental das restingas, a fim de reconhecer que tal bioma deve ser reconhecido *“como categoria a ser tutelada juridicamente sob o regime peculiar das áreas de preservação permanente”*.

Nesse diapasão, as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues são reconhecidas como Áreas de Preservação Permanente desde 1965, por força do art. 2º, “f” da Lei n. 4.771/1965 (antigo Código Florestal), previsão essa que foi mantida pela Lei n. 12.651/2012 (atual Código Florestal), em seu art. 4º, inciso VI.

Voltando o foco para a alínea “a” do inciso IX do art. 3º da Resolução Conama n. 303/2002, o antigo Parecer n. 271/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU havia entendido que tal dispositivo tinha perdido, de forma superveniente, sua eficácia, haja vista que o art. 6º da Lei n. 12.651/2012 havia retirado do Conama a atribuição de declarar novas áreas de preservação permanente (como era permitido pelo art. 3º da Lei n. 4.771/1965), conferindo-a unicamente ao Chefe do Poder Executivo.

Todavia, o já citado Parecer n. 1.131/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU, revisando esse posicionamento, entendeu que o lastro legal da alínea “a” do inciso IX do art. 3º da Resolução Conama n. 303/2002 não é apenas o art. 3º do Código Florestal de 1965, revogado pelo art. 6º do atual Código Florestal, mas sim *“também, o mesmo art. 2º, “f” da Lei nº 4.771/1965, reproduzido de forma idêntica pela Lei nº 12.651/2012 (art. 4º, VI).”* Nesse diapasão, assinalou que as restingas foram reconhecidas como APP pelo próprio art. 2º “f” do antigo Código Florestal, igualmente reproduzido no art. 4º, inciso VI do atual Código Florestal, *“independentemente de qualquer ato adicional e constitutivo do Poder Público, Poder Executivo ou quem quer que seja”*. Ou seja, tal bioma goza de proteção *ope legis*, isto é, por força de lei.

Ainda quanto ao ponto, no âmbito doutrinário esse mais recente parecer destacou lição da *“Prof. Doutora Norma Sueli Padilha, que também menciona que o sustentáculo legal da metragem da alínea “a” do inciso IX art. 3º da aludida Resolução CONAMA 303/2002 é o art. 2º, letra “f” do Antigo Código Florestal”*.

Ressaltou que foi questionada *“perante o Superior Tribunal de Justiça a legalidade desta faixa de 300 metros, bem como possível excesso ao dever-poder regulamentar. Decidiu-se que ‘(...) possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive*

mediante fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo que se falar em excesso regulamentar'. Também restou pacificado que a edição de tal metragem se deu com base no art. 2º, "f", da Lei nº 4.771/1965".

Ademais, tal manifestação também faz menção ao Parecer n. 140/2012-PFE/IBAMA/CONEP/MWCB, que, na linha desse mesmo entendimento, reconheceu que, com fundamento no art. 2º da Lei n. 4.771/65 (que faz um elenco das APP legais), o Conama possui plena competência para estabelecer parâmetros, definições e limites referentes às APPs, o que foi feito por intermédio da Resolução Conama n. 303/2002, especialmente em seu art. 3º, IX, alíneas "a" e "b", razão pela qual *"toda a faixa de 300m (trezentos metros) contados a partir da linha da preamar máxima, situadas em áreas de restinga, é considerada área de preservação permanente"*.

Ainda invocando o Parecer n. 1.131/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU como argumento para defender a legalidade, validade e eficácia da Resolução Conama n. 303/2002, aqui em especial das alíneas "a" e "b" do inciso IX de seu art. 3º, trazemos à colação, por sua pertinência, os seguintes trechos de sua fundamentação:

"Partindo de uma interpretação sistêmica dos artigos 4º e 6º da Lei nº 12.651/2012, percebe-se que este segundo tipo de APP, cuja instituição exige declaração de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, é adicional às hipóteses ope legis indicadas naquele primeiro artigo. Dito de outra forma, são consideradas, ainda, APP, as áreas cobertas com floresta ou outras formas de vegetação destinadas à proteção das restingas, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, independentemente e sem prejuízo daquelas já declaradas, ope legis, no art. 4º. Da conjugação destes dispositivos legais, extrai-se a mens legis da codificação florestal de acréscimo de proteção ambiental pontual àquelas hipóteses arroladas.

Invocando novamente o que exposto acima, como o CONAMA possui lastro legal "para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas e Preservação Permanente", a discussão quanto à caducidade da alínea "a" do inciso IX art. 3º da aludida Resolução CONAMA 303/2002, pelo simples fato do sujeito que editou o ato ter sido o CONAMA, e, não, o "Chefe do Poder Executivo" referido no caput do art. 6º, perde sua razão também, pois seu fundamento legal foi deslocado, do art. 2º, alínea "f" da Lei nº 4.771/1965, para o art. 4º, inciso VI da Lei nº 12.651/2012 c/c art. 8º, inciso I da Lei nº 6.938/1981.

Nunca é despidendo lembrar que o direito natural, fundamental e humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à semelhança dos demais direitos de tal envergadura jurídica, possui um modus operandi progressivo, exigente de constante e ascendente ganho, a bem de que a dignidade da pessoa humana seja cada vez mais respeitada e concretizada. Nestes termos, a terminologia do direito comparado, sobretudo o Argentino, é mais apropriada quando demonstra o outro prisma axiológico do não retrocesso, que é o do constante progresso. A interpretação nos itens 33 e 34 proíbe o retrocesso e aclara o regime jurídico das APP, pois desde a antiga codificação das APP ope legis eram vistas de forma apartada daquelas instituídas por atos outros – ato do Poder Público, outrora, e, agora, ato do Chefe do Poder Executivo –, o que gera ganho à proteção ambiental. Este ganho há de ser preservado na atual codificação, ainda que também no campo hermenêutico. Também vê-se um melhor delineamento das competências do CONAMA, pois não houve supressão de suas atribuições, ao contrário do que sustentado.

Por fim, esse mesmo Parecer n. 1.131/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU concluiu que:

a) a alínea “b” do inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/2002 coincide com a alínea “f” do art. 2º do revogado Código Florestal, Lei nº 4.771/1965, que foi reproduzida, de forma idêntica, na Lei nº 12.651/2012. Neste ponto, portanto, não há qualquer busilis administrativo, doutrinário, jurisprudencial, etc. As restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues constituem Área de Preservação Permanente. Mantida assim a primeira conclusão do Parecer nº 271/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jfps;

b) sucumbiram as conclusões “b”, “c”, “d” e “e” do Parecer *revisandum*, conforme os itens 21 a 34 desta manifestação jurídica. A alínea “a” do inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/02 continua produzindo efeitos, mesmo após o advento da Lei nº 12.651/2012, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012;

c) em razão da manutenção da faixa de 300 metros da alínea “a” do inciso IX do art. 3º da multicitada Resolução CONAMA nº 303/2002 como APP, inexistindo, assim, qualquer solução de continuidade técnico-normativo, a preocupação com os autos de infração lavrados (conclusão “g”) perde sua importância;

(...)

Registre-se que as conclusões do Parecer n. 1.131/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 31/12/2014, foram novamente reiteradas pela Consultoria Jurídica da União junto ao Ministério do Meio Ambiente por meio da Nota n. 89/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, lavrada em 18/03/2015.

Depreende-se daí que o posicionamento da Consultoria Jurídica da União junto ao Ministério do Meio Ambiente é diametralmente oposto àquele agora utilizado pelo Conama para revogar as Resoluções n. 302/2002 e n. 303/2002, **em inequívoca via de retrocesso socioambiental**. Assim, não há que se cogitar da caducidade da Resolução Conama n. 303/2002 e, pelo mesmo motivo jurídico, tampouco da Resolução Conama n. 302/2002.

Não fosse isso o bastante, não se pode olvidar, ainda, que o art. 2º da Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), considera as “*vegetações de restingas*” como integrantes do Bioma Mata Atlântica, bem como que seu art. 8º preconiza que o regime de uso, corte, supressão e exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica – entre ela a vegetação de restinga –, deve ser feito de forma diferenciada.

Em complemento, o art. 14 dessa mesma Lei prevê que a “*supressão de vegetação primária e secundária [da Mata Atlântica] no estágio avançado de regeneração*

somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio”.

Desta feita, a vegetação de restinga, situada na orla marítima da Mata Atlântica, goza de proteção diferenciada e, por isso, deve ser adequadamente protegida e gerida para que tal formação vegetal possa exercer sua função ecológica protetiva, evitando-se intervenção humana que possa causar desequilíbrio no sistema costeiro.

Conclui-se, pois, que o ordenamento jurídico nacional reforça a necessidade de se proteger a restinga, eis que necessária ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual sua desclassificação como área de preservação permanente e, conseqüentemente, a diminuição de sua proteção, revestem-se de inconstitucionalidade e ilegalidade, porquanto promovem nitido retrocesso na tutela do meio ambiente.

Nunca é demais destacar que o **princípio da proibição do retrocesso** opera como autêntica cláusula *rebus sic stantibus*, impedindo a regressão dos níveis de proteção ambiental para patamares inferiores àqueles já alcançados e assegurando, dessa forma, que o direito ao meio ambiente sadio seja compreendido também de forma prospectiva, em prol das futuras gerações (CF, art. 225). E mais se justifica, no atual estágio de compressão predatória em que se encontra o meio ambiente, a primazia que se há de atribuir a esse postulado de *não reversão*, provendo os bens ambientais de balizamentos normativos capazes de conter e prevenir processos de deterioração das condições necessárias ao equilíbrio ecológico e à sadia qualidade de vida. Nessa linha de entendimento, no mesmo artigo publicado no *site* Consultor Jurídico, em 2 de outubro de 2020, já citado alhures, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer assinalam:

“(…) na medida em que as resoluções do Conama estabelecem um marco regulatório a ser seguido pelo poder público e por particulares de forma geral e abstrata, seguindo as diretrizes normativas no marco constitucional e infraconstitucional em matéria ambiental, as resoluções também integram o nosso ‘patrimônio jurídico ecológico’ e o que podemos denominar de bloco normativo ambiental”, servindo, assim, de parâmetro para o controle de ações e omissões do Estado e de particulares quando em desacordo com seus preceitos normativos. Como corolário lógico de tal entendimento, **as resoluções do Conama também estão blindadas contra retrocessos despidos de justificativas e fundamentos legítimos do ponto de vista jurídico, técnico e fático e que venham a desgarnecer de proteção a integridade ecológica nos diversos temas por elas regulamentados, como verificado nos casos das Resoluções n. 284/2001, n. 302/2002 e n. 303/2002.**

(…) destaca-se a absoluta fragilização dos ‘ecossistemas de restinga e mangue’, até então salvaguardados pela Resolução n. 303/2002, relativamente à faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima. Isso implica igualmente vulneração das áreas remanescentes do Bioma da Mata Atlântica localizados em tais ecossistemas, o mais impactado de todos os biomas continentais brasileiros, com apenas 12,4% da sua

cobertura vegetal original, bem como coloca em risco de extinção espécies da fauna e da flora ameaçadas (em desacordo com a regra constitucional do art. 225, § 1º, VII, da CF/1988), as quais têm como seu habitat e dependem diretamente de tais ecossistemas, como, por exemplo, espécies de tartarugas marinhas (a desova é feita em tais ecossistemas), o peixe-boi, as aves migratórias, entre inúmeras outras.”

Por todo o exposto, nota-se que o ordenamento jurídico pátrio reconhece o direito difuso e atemporal de as pessoas viverem em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como exigência, inclusive, para a existência de uma vida digna, situação que reclama progressivo fortalecimento dos níveis de proteção ambiental, e não sua fragilização, como fez a Resolução Conama n. 500/2020 ao revogar as Resoluções Conama ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

Com tais considerações, ficam evidenciadas a criação de indesejáveis vazios regulamentares em face da revogação das Resoluções Conama ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2002, assim como a afronta aos princípios da proibição do retrocesso ambiental, da prevenção e da segurança jurídica, com sério comprometimento ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, caracterizando a inconstitucionalidade da Resolução Conama n. 500, de 28.9.2020.

Conclui-se, dessa forma, no sentido de: **I)** encaminhar a presente Nota Técnica ao sr. Procurador-Geral da República, a fim de subsidiar a atuação de S. Exa. no tocante às ADPFs n°s 747, 748 e 749, em curso no STF, e em outras providências reputadas cabíveis; **II)** encaminhar a presente Nota Técnica ao sr. Presidente do Conama e Ministro de Estado do Meio Ambiente, recomendando a repristinação dos termos das Resoluções Conama ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

Brasília/DF, 20 de novembro de 2020

(assinado e datado digitalmente)

JULIANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO

Subprocurador-Geral da República

Coordenador – 4ª CCR

(assinado e datado digitalmente)

JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

Subprocuradora-Geral da República

Membro Titular – 4ª CCR

(assinado e datado digitalmente)

NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Subprocurador-Geral da República

Membro Titular – 4ª CCR

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

Relator: Subprocurador-Geral da República Juliano Baiocchi Villa-verde de Carvalho
Número: PA - OUT – 1.00.000.019279/2020-00
Voto Vencido

NOTA TÉCNICA 4ª CCR nº xx/2020

Nota Técnica sobre a Resolução CONAMA nº 500, de 19 de outubro de 2020, que revogou as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, do mesmo Órgão do SISNAMA.

1. INTRODUÇÃO

A 4ª CCR é o órgão superior de coordenação, revisão e integração da atuação do Ministério Público Federal, na tutela do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, sendo sua atribuição realizar o intercâmbio com órgãos e entidades que atuem em sua área-fim, bem como encaminhar informações técnico-jurídicas aos membros lotados nos escritórios temáticos, subsidiando sua atuação funcional em juízo ou extrajudicialmente.

Nesse contexto, é sua atribuição acompanhar e avaliar a produção normativa sobre a temática ambiental e de desenvolvimento sustentável, em cotejo com os princípios constitucionais que balizam a atuação do legislador ordinário e dos órgãos regulamentadores, assim como das autoridades e agentes do Estado, que atuam diretamente na regulamentação, fiscalização e controle das atividades que tenham efetivo ou potencial impacto ambiental.

No dia 29 de setembro de 2020, por ocasião da 135ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), foi expedida a Resolução Conama nº 500/2020, por força da qual foram revogadas três resoluções editadas pelo mesmo Conselho, números 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

Referidas resoluções estabeleciam critérios de uso e disposição dos atributos ambientais nelas protegidos, cuja previsão podia ou não se encontrar nas próprias leis regulamentadas.

Assim, incumbe à 4ª CCR do MPF avaliar as consequências que essas revogações trarão para a proteção do meio ambiente e de outros bens fundamentais a ele atrelados, bem como a juridicidade da decisão que autorizou a inclusão direta na pauta do colegiado, da proposta de revogação de suas resoluções, por estarem supostamente eivadas de “ilegalidades, inconstitucionalidades e inconveniências” supervenientes à sua edição – apontadas pelos órgãos da Advocacia Geral da União com atuação junto ao Ministério do Meio Ambiente.

1. A REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 284/2001

A resolução nº 284/2001 disciplinava o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação, estabelecendo critérios a serem seguidos pelo licenciador, os ritos procedimentais e a exigência de estudos técnicos, em função da extensão da área irrigada e do método de irrigação utilizado.

Para os efeitos da resolução, entendia-se como empreendimento de irrigação **o conjunto de obras e atividades, tais como: reservatório e captação, adução e distribuição de água, drenagem, caminhos internos e a lavoura propriamente dita, bem como qualquer outra ação indispensável à obtenção do produto final do sistema de irrigação.**

Revogada a Resolução nº 284/2001, os processos de licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação, independentemente de sua extensão, método de irrigação utilizado e potencial de impacto ambiental, perderão o seu objeto e serão por isso extintos, ficando o empreendedor sujeito exclusivamente aos limites quantitativos gerenciados para a concessão da outorga dos recursos hídricos, pelos órgãos locais competentes.

Empreendimentos de irrigação são reconhecidamente grandes consumidores de água e são capazes de provocar conflitos em relação à disponibilidade desse recurso natural para satisfazer às diferentes necessidades de uso. Porém, os potenciais impactos de empreendimentos de irrigação não se limitam aos conflitos para uso consuntivo da água. Outros impactos ambientais inerentes à irrigação, a exemplo da salinização do solo, da desertificação, da contaminação dos recursos hídricos (superficiais e subterrâneos), demanda

energética e problemas de saúde pública também devem ser considerados. Assim, a outorga do direito de uso de recursos hídricos, um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, responsável pela alocação de água, por si só, não é suficiente para substituir o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação, que podem demandar, a depender do caso, se de significativo impacto ambiental, a elaboração de estudos complexos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

O Parecer n. 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU reconheceu que nenhuma modificação legislativa, advinda ao ordenamento jurídico após a edição da Resolução 284/01, a invalidou. Atestou, acompanhado de dois pronunciamentos da mesma AGU que o precederam, que a Resolução 284 foi recepcionada pelo novo Código Florestal e demais normas que advieram ao mundo jurídico sobre o tema, não tendo sido alcançada pelo fenômeno jurídico da caducidade.

Seguem os excertos que assim afirmam do referido parecer:

Parecer nº 00115/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

(...)

10. Nesta linha de ideias, não se vislumbra que as disposições em comento se afigurariam dissonantes das previsões da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 ou sequer, das Resoluções CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, e n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

11. Por oportuno, merece ainda realce que a resolução em comento também não encontrar incompatibilidade com a previsão da Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, entre outros assuntos.

12. Neste sentido, infere-se a plena compatibilidade da Resolução CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001, exatamente porque suas disposições não sofreram qualquer efeito diante da superveniência da legislação suso mencionada.

E o outro pronunciamento da AGU também está transcrito em suas conclusões, com o seguinte excerto:

Parecer nº 225/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

(...)

Sem a necessidade de maiores digressões, não se vislumbra qualquer antinomia jurídica em relação à Resolução CONAMA nº 284/2001. Ao contrário, se mostra plenamente ajustada à competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme disposição expressa do inciso I do art. 8º da

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

Lei nº 6.938/81. E, já especificamente sobre a análise em curso, não há desbordo dos seus limites.

Em seu texto se apresentam normas que atendem àquelas de hierarquia superior, sem prejuízo de outras de igual hierarquia, já que se vale de técnica legislativa adequada com normas capazes de atingir patamares atemporais. Sobre isso, de fato de resume a fixar critérios para licenciamento ambiental específico, sem adentrar competências para licenciar ou outros pontos cobertos, por exemplo, pela Resolução CONAMA nº 237/97, específica sobre o licenciamento ambiental, por exemplo. Aliás, dispõe que esta norma deve ser observada subsidiariamente, no art. 14.

Ultrapassada essa análise, para o caso específico da Resolução 284/01, sobre a legalidade e conformidade da norma sob escrutínio, com a legislação de fundo, o ilustre parecerista buscou demonstrar que o referido ato normativo nada mais dispõe que não seja a **sistematização, em um único ato normativo**, de trechos da legislação ambiental que já eram aplicáveis à irrigação, nada acrescentando em termos de proteção ambiental e nada mais dispondo além do já previsto na Resolução Conama nº 237, que disciplina o licenciamento ambiental de maneira geral. Desse modo, se teria, na Resolução Conama nº 284/01, um ato administrativo pleonástico, que demandaria, por aplicação direta do art. 8º, inciso III, do Decreto nº 10.139/2019, sua revogação expressa.

Em vista disso, o parecerista afirmou que o artigo primeiro da Resolução Conama nº 284/01 traz classificações e conceitos de temas ligados à irrigação para fins de sua própria aplicação e que nada inovaria em sede de regulação ambiental, já que apenas organizaria sua própria compreensão.

O artigo 1º da Resolução Conama nº 284/01 introduz no ordenamento jurídico a classificação dos projetos de irrigação em função do método empregado (aspersão, localizado e superficial) e da dimensão efetiva da área irrigada (até 50 ha, acima de 50 até 100 ha, acima de 100 até 500 ha, acima de 500 até 1000 ha e acima de 1000 ha), por propriedade individual, prevendo o enquadramento, com base nesses critérios, nas classes A, B e C. O objetivo desse enquadramento em classes foi, justamente, o de possibilitar o estabelecimento de critérios diferenciados para o licenciamento de projetos de irrigação de cada classe, bem como o de estabelecer, também de forma diferenciada por classe, a documentação exigida para o licenciamento de empreendimentos de irrigação, conforme especificado nos anexos I e II da resolução, de acordo com seu art. 4º, §2º¹.

Assim, ao estabelecer, na Resolução Conama nº 284/2001, procedimento simplificado para o licenciamento de empreendimentos de irrigação classificados na

Categoria A¹ e ao exigir documentação diferenciada para os empreendimentos classificados nas Categorias B² e C³, inclusive com a obrigação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para projetos de irrigação de categoria C, o Conama exerceu plenamente a sua atividade finalística, prevista no inciso II, do art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81, de deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, e no art. 8º, VII, da mesma lei, de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, **principalmente os hídricos**” (o grifo não é do original).

Portanto, a Resolução nº 284/2001 não é uma resolução pleonástica. Ao contrário do informado no Parecer n. 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, nessa resolução são estabelecidas normas não encontradas em nenhum outro regulamento. Normatiza, por exemplo, que empreendimentos com área irrigada superior a 1.000 ha, qualquer que seja o método de irrigação utilizado, sejam objeto de licenciamento ambiental mediante a apresentação e aprovação de EIA/RIMA, dado o significativo impacto ambiental desse tipo de empreendimento. Por outro lado, estabelece que empreendimentos que utilizam o método de irrigação localizado (a exemplo de gotejamento e microaspersão) em áreas de até 500 ha podem ser licenciados por procedimento simplificado, em vista do reduzido potencial de impacto ambiental inerente a esse método.

O CONAMA, ao editar a Resolução nº 284/2001 **inovou** o ordenamento jurídico pertinente aos procedimentos de irrigação, como lhe era imperativo fazer, com o estabelecimento de critérios de eficiência de consumo de água e de energia para que sejam aprovados os projetos com a supervisão estatal, prevista em lei, dada a sua relevância, particularidades e capacidade de modificação do meio ambiente e até mesmo de realidades sociais.

- 1 Empreendimentos que utilizam o método de irrigação superficial (sulco, inundação, faixa e outros) ou irrigação por aspersão (pivô central, autopropelido, convencional e outros) com área irrigada até 100 ha; empreendimentos que utilizam o método de irrigação localizado (gotejamento, microaspersão, xique-xique e outros) com área irrigada até 500 ha.
- 2 Empreendimentos que utilizam o método de irrigação superficial (sulco, inundação, faixa e outros) com área irrigada superior a 50 ha e inferior a 500 ha; empreendimentos de irrigação que utilizam o método de irrigação por aspersão (pivô central, autopropelido, convencional e outros) com área irrigada superior a 100 ha e inferior a 500 ha; empreendimentos de irrigação que utilizam o método de irrigação localizado (gotejamento, microaspersão, xique-xique e outros) com área irrigada superior a 500 ha e inferior a 1.000 ha.
- 3 Empreendimentos que utilizam o método de irrigação superficial (sulco, inundação, faixa e outros) com área irrigada superior a 500 ha; empreendimentos que utilizam o método de irrigação por aspersão (pivô central, autopropelido, convencional e outros) com área irrigada superior a 500 ha; e empreendimentos de irrigação que utilizam o método de irrigação localizado (gotejamento, microaspersão, xique-xique e outros) com área irrigada superior a 1.000 ha.

Ao assim fazê-lo, deu integral cumprimento à sua competência expressamente prevista na Lei n. 6938, de 1981, que em seu art. 8º, inciso VII, atribui ao CONAMA a seguinte atribuição:

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, **principalmente os hídricos**. (grifei)

Os benefícios da irrigação à produtividade e à geração de empregos são conhecidos. Todavia, os impactos socioeconômicos somente são positivos quando há gerência adequada dos recursos naturais envolvidos.

A água enquanto bem de domínio público e recurso natural limitado, é de valor inestimável à sobrevivência das populações. Empreendimentos de irrigação apresentam riscos que extrapolam a gestão do uso quantitativo da água. De tal forma, esses riscos não podem ser enfrentados apenas com a gestão de outorgas de uso da água, pelas respectivas agências de regulação do uso da água.

Potenciais impactos negativos de empreendimentos de irrigação são destacados na publicação *Impacto ambiental da irrigação no Brasil*² de autoria de Salassier Bernardo, um dos mais renomados, se não o maior professor de irrigação e drenagem no Brasil:

Não obstante a importância da irrigação para o aumento do suprimento de alimentos e fibras para a população, existem sérios problemas quanto aos impactos ambientais que podem ser ocasionados. Isso acontece porque, sendo a irrigação uma maneira artificial de aplicar água ao solo para suprir a demanda evapotranspirométrica das culturas, esta representa uma introdução tecnológica modificando o meio ambiente.

Existem muitas evidências no mundo de que, após os benefícios iniciais da irrigação, grandes áreas têm-se tornado impróprias à agricultura. Apesar de seus imensos benefícios, esta tem criado impactos ambientais adversos ao solo, à disponibilidade e qualidade da água, à saúde pública, à fauna e flora e, em alguns casos, às condições sócio-econômicas da população local.

São diversos os impactos que uma projeção mal estruturada de empreendimentos irrigatórios numa determinada região pode ter. Nas palavras do citado autor:

É de capital importância que se persiga uma maior sustentabilidade no uso dos recursos hídricos e de energia para se obter real crescimento na produtividade agrícola e na oferta permanente de empregos no meio rural. Para tanto, urge um choque de gestão e de regulamentação na prática do manejo da irrigação, notadamente com forte parceria público-privada. Mais do que nunca, precisa-se de gestão inovadora, a fim de melhorar o manejo e a eficiência da irrigação atualmente

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

praticada, associando irrigação e seus efeitos relacionados aos impactos ambientais, uma vez que os projetos de irrigação precisam ter sustentabilidade. Se necessário, definir e impor limites mínimos de eficiência do uso da água para os diferentes métodos de irrigação em uso no país.

Isso porque os diferentes projetos de irrigação são complexos, envolvendo diversas estruturas que atingem inúmeras cadeias ambientais e se desdobram em efeitos sociais e econômicos que atuam de forma sistêmica. Nesse sentido:

Em geral, os grandes projetos de irrigação incluem barragens, lagos, unidades de bombeamento, canais e tubulações, sistema de distribuição d'água nas parcelas e sistema de drenagem. Assim, para analisar os efeitos da irrigação sobre o meio ambiente, devem ser considerados os diversos tipos de impactos ambientais inerentes aos projetos de irrigação, ou seja, impactos ambientais nas áreas inundadas, impactos ambientais na jusante das barragens e impactos ambientais da irrigação propriamente dita.

Segundo o ilustre docente, os impactos ambientais inerentes à irrigação propriamente dita, que é o objeto central de seu trabalho, vão desde modificação do meio ambiente, incluindo salinização do solo, desertificação, contaminação dos recursos hídricos (rios e águas subterrâneas), consumo exagerado da disponibilidade hídrica da região, consumo elevado de energia a problemas de saúde pública.

Certamente um dos efeitos mais danosos, capaz de inviabilizar, localmente, a própria atividade agrícola é a salinização do solo. Em relação a esse impacto, Salazier Bernardo cita que:

Estima-se que no Nordeste, aproximadamente 30% das áreas irrigadas dos projetos públicos estão com problemas de salinização; inclusive algumas já não produzem. No estado de Minas Gerais, também já existem alguns problemas de salinização, tanto em áreas de projetos públicos como em projetos privados. Mas a grande maioria dos problemas de salinização no país está associada à elevação do lençol freático na área do projeto.

Outro grave efeito da má gestão de empreendimentos irrigatórios é a afetação da qualidade hídrica da região, tanto a superficial como a subterrânea, com graves prejuízos aos demais usuários, à fauna e à flora:

Um efeito colateral da irrigação também muito sério, é a contaminação de rios e córregos e da água subterrânea. O excesso de água aplicada à área irrigada, que não é evapotranspirada pelas culturas, retorna aos rios e córregos por meio do escoamento tanto superficial quanto subsuperficial ou vai para os depósitos subterrâneos, por percolação profunda, arrastando consigo sais solúveis, fertilizantes (N, P e nitratos), resíduos de defensivos e herbicidas, elementos tóxicos, sedimentos, etc. Sem dúvida, a contaminação dos recursos hídricos tem causado sérios problemas ao suprimento de água potável, tanto no meio rural como nos centros urbanos.

[...]

A contaminação de rios e córregos também pode ocorrer de um modo pouco mais lento, por meio do lençol freático subsuperficial que arrasta os elementos citados, exceto os sedimentos. Essa contaminação pode ser agravada se, no perfil do solo irrigado, houver sais solúveis, já que a água que se movimenta no perfil do solo arrasta tanto os sais trazidos para a área irrigada pela água de irrigação como os sais dissolvidos no perfil do solo.

A contaminação da água subterrânea é muito mais lenta [...]. Tal fato se torna um problema mais sério, tendo em vista que transcorrerá muito tempo até se ter ciência de que a água subterrânea está contaminada. Na poluição da água subterrânea, os sais dissolvidos, os nitratos, os pesticidas e os metais pesados são as substâncias químicas mais preocupantes.

No tocante ao consumo de energia:

Dentre às atividades rurais, a irrigação é uma das práticas utilizada na produção agrícola que mais consome energia. Atualmente ao se fazer análise e avaliação de projetos de irrigação em funcionamento, as modificações sugeridas para melhorar a eficiência da irrigação, ou seja, otimizar o uso da água, tem como consequência direta a redução do consumo de energia.

De acordo com o mesmo autor, os impactos ambientais e ecológicos se desdobram, muitas vezes, em secundários, a exemplo de indução à monocultura que altera a população de insetos local e leva à aplicação de maior quantidade de inseticidas, ou à geração de subprodutos industriais pela cultura irrigada.

Em relação aos efeitos da irrigação na saúde pública, destaca o pesquisador:

Há muitas evidências mundiais de que, após a irrigação, ocorrem impactos ambientais responsáveis por problemas adversos à saúde pública. Com relação a esses problemas, são três casos: contaminação do irrigante durante a condução da irrigação, contaminação da comunidade próxima à área irrigada e contaminação do usuário de produtos irrigados. No Brasil, nos dois primeiros casos, tem-se observado a propagação da esquistossomose e a proliferação de mosquitos. No terceiro caso, de um modo geral, tem-se verificado a ocorrência de verminoses, cuja contaminação se dá por meio do consumo de hortifrutigranjeiros contaminados pela água de irrigação. Daí a necessidade de se considerar a possibilidade da propagação de doenças por meio da irrigação, em todos os seus aspectos.

Um total descontrole do número e qualidade de projetos irrigantes pode gerar conflitos diversos, além dos efeitos severos ao meio ambiente:

Em algumas bacias, após a implementação de vários projetos de irrigação sem a prévia quantificação do volume de água disponível, tem faltado água para as áreas situadas a jusante. Esse problema tem se agravado, levando à falta de água para o consumo humano, animal e da fauna silvestre, causando, consequentemente, sérios impactos ambientais e atritos entre os envolvidos.

Como visto, os efeitos são sinérgicos e atingem uma cadeia de atividades e usos ambientais que alteram a dinâmica ambiental, produtiva, econômica e social de uma região inteira, quando há falta de manipulação adequada dos recursos naturais inerentes ao uso da irrigação, ou por mera ausência de gerenciamento articulado dos projetos aplicados ao meio.

Isso significa que, se o órgão ambiental licenciador não tiver ingerência sobre o número de irrigantes a serem licenciados numa determinada região ou sobre o volume e qualidade da água utilizada nos projetos de irrigação, os efeitos causados pelo uso da água, segundo critérios meramente quantitativos, podem ser incontáveis (salinidade do solo, desertificação, eutrofização de rios e lagos, afetação da balneabilidade, dessedentação animal, abastecimento público, saúde pública, entre outros).

Há necessidade de fiscalização e controle de empreendimentos de irrigação pelo Estado, de acordo com a Lei que criou o CONAMA, e para isso o órgão licenciador deve considerar a extensão da área irrigada, o volume e a qualidade da água despendida à irrigação, o método de irrigação utilizado, os insumos utilizados nas culturas, os efluentes gerados, as condições ambientais e sociais da área sob influência do empreendimento, os potenciais impactos ambientais dos projetos, de modo a assegurar que o nível de equilíbrio e sustentabilidade para a região não seja ultrapassado. É evidente que somente o instrumento da outorga de água não é capaz de dar conta de todos os aspectos sinérgicos dos empreendimentos de irrigação, compreendidas todas as suas implicações ao meio circundante, assim como também não se mostra apta a considerar a ponderação das grandezas dos diferentes impactos, a genérica Resolução 237/1997.

O licenciamento ambiental previsto na Resolução nº 284/2001 é específico para empreendimentos de irrigação, entendidos, em sua plenitude, como o conjunto de obras e atividades que o compõem, tais como: reservatório e captação, adução e distribuição de água, drenagem, caminhos internos e a lavoura propriamente dita, bem como qualquer outra ação indispensável à obtenção do produto final do sistema de irrigação (§2º, art. 1º). Os impactos potenciais desse tipo de atividade justificam a regulamentação do licenciamento, inclusive com o estabelecimento de estudos ambientais complexos para os casos de significativo impacto ambiental. A revogação da norma carece de fundamentos técnicos para sua implementação, não podendo ser feita apenas com base em argumentos jurídicos, relacionados estritamente à desburocratização.

Assim, o vácuo regulamentar para a atuação dos órgãos licenciadores em matéria de irrigação, será interpretado pelas autoridades de controle do uso sustentável dos recursos hídricos, como autorização generalizada para a livre utilização da irrigação, o que, a toda evidência, refoge ao correto cumprimento das disposições constitucionais e legais, notadamente às que preconizam a máxima proteção aos direitos fundamentais e a consequente vedação à deficiente proteção do meio ambiente e dos recursos naturais não renováveis, como é a água doce, seja dos cursos naturais que abastecem lagos e rios, sejam as nascentes ou os aquíferos subterrâneos.

Assim, a ausência de critérios específicos para a exploração de recursos hídricos por meio da irrigação, com a revogação da Resolução nº 284/01, torna vazio o exercício da competência prevista na Lei 6938/81, art. 8º, VII, pelo CONAMA, o que impõe a busca pela tutela desse essencial bem da natureza, seja pelo restabelecimento da vigência da mesma Resolução, seja pela edição de outra que torne o licenciamento dos projetos de irrigação consentâneos com os nobres objetivos preconizados pelo Decreto 10.139/2019.⁴

2. A REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 302/2002

O Conama é o órgão competente para o estabelecimento de critérios técnicos, sem os quais a legislação de proteção ao meio ambiente, para o correto desenvolvimento das atividades econômicas que se utilizam dos recursos naturais, teria efeito reduzido. Criado como integrante do SISNAMA, em 1981, pela Lei 6.938/81, veio para dar concretude aos objetivos constitucionais, elencados no art. 3º da Constituição Federal, de forma eficiente e resolutiva.

A mensuração do que seja proteção suficiente faz-se a partir das carências que se revelem no mundo dos fatos: quanto mais fragilizado se encontre um direito fundamental em face de ameaças e violações, tanto mais será denso o dever de proteção estatal para concretizar esse direito. Nesse sentido, há uma limitação da discricionariedade estatal, descrita por Sarlet e Fensterseifer⁵:

4 - Art. 4º, §2º As solicitações das licenças estabelecidas no caput deste artigo deverão ser acompanhadas dos documentos relacionados nos Anexos I e II desta Resolução, de acordo com a categoria do respectivo empreendimento de irrigação.

2 BERNARDO, S. Ph. D. **Impacto ambiental da irrigação no Brasil**. Disponível em: <https://www2.feis.unesp.br/irrigacao/imagens/winotec_2008/winotec2008_palestras/winotec2008_salassier_bernardo.pdf>. Engo Agrônomo, Ph.D., Prof. Titular da Univ. Estadual do Norte Fluminense- UENF>. Acesso em: 1 out. 2020.

5 SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção ao meio ambiente*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 144.

“Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua ‘capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir’, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social.”

O ponto de inflexão a denotar a necessidade de fortalecimento da atuação estatal para proteção ao meio ambiente, como condicionante à garantia do mínimo existencial à vida digna e segura já se consolidou, a ponto de a doutrina falar em mínimo existencial socioambiental⁶.

A Resolução Conama 302/2002 veio dispor sobre o regulamento da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, estabelecendo regras para a preservação das áreas de APP para reservatórios. Ela dispôs sobre os “parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno” (Publicação DOU nº 090, de 13/05/2002, págs. 67-68), estabelecendo em seu artigo 3º o seguinte:

“Art 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

§1º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso I, poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o patamar mínimo de trinta metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere, se houver.

§2º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso II, somente poderão ser ampliados, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, e, quando houver, de acordo com o plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere.

(...)

§4º A ampliação ou redução do limite das Áreas de Preservação Permanente, a que se refere o §1º, deverá ser estabelecida considerando, no mínimo, os seguintes critérios:

I - características ambientais da bacia hidrográfica;

II - geologia, geomorfologia, hidrogeologia e fisiografia da bacia hidrográfica;

III - tipologia vegetal;

IV - representatividade ecológica da área no bioma presente dentro da bacia hidrográfica em que está inserido, notadamente a existência de espécie ameaçada de extinção e a importância da área como corredor de biodiversidade;

V - finalidade do uso da água;

VI - uso e ocupação do solo no entorno;

VII - o impacto ambiental causado pela implantação do reservatório e no entorno da Área de Preservação Permanente até a faixa de cem metros.

§5º Na hipótese de redução, a ocupação urbana, mesmo com parcelamento do solo através de loteamento ou subdivisão em partes ideais, dentre outros mecanismos, não poderá exceder a dez por cento dessa área, ressalvadas as benfeitorias existentes na área urbana consolidada, à época da solicitação da licença prévia ambiental.

§6º Não se aplicam as disposições deste artigo às acumulações artificiais de água, inferiores a cinco hectares de superfície, desde que não resultantes do barramento ou represamento de cursos d'água e não localizadas em Área de Preservação Permanente, à exceção daquelas destinadas ao abastecimento público."

A Consultoria Jurídica do MMA, desde 2013, vinha afirmando a caducidade ou a decadência da Resolução 302, em face do advento do novo Código Florestal, em 2012. Essa conclusão do órgão jurídico, especificamente em relação à Resolução Conama 302, se opôs ao conteúdo da Recomendação nº 4, de 2014, expedida por esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. A tese do órgão de coordenação do MPF defendia a prevalência do "princípio ambiental da prevenção", contrapondo-se ao defendido no "Parecer Jurídico nº 957/2013/CONJUR/CGAJ/MMA/CGU/AGU/jpfs, de lavra do Advogado da União Dr. João Paulo de Faria Santos, que sugere a revogação formal das Resoluções CONAMA nº 302/2002 e nº 303/2002, por não se encontrarem de acordo com o novo Código Florestal, a despeito de possuírem regime ambiental mais protetivo" e, insistia esta 4ª CCR, refutando a pretensão de retirada da resolução CONAMA do mundo jurídico, "que as Resoluções supracitadas devem ter aplicação parcial, visto que aqueles [dispositivos] contrários à Lei 12.651 não foram recepcionados pelo sistema, devendo ser retirados, do mundo jurídico" (considerandos da Recomendação 4ª CCR nº 4, de 2014, números 10 a 14).

“Parecer n 734/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm

Processo Administrativo nQ 02000.001867/2014-11.

Interessado: Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente.

Assunto: Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal. Procedimentos no âmbito do CONAMA. Revisão de Resoluções CONAMA.

REE: Despacho de fl. 05.

Cód. CGU: 22,7

RECOMENDAÇÃO DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ABSTENÇÃO DA MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DE DEFLAGRAR PROCEDIMENTO DE REVISÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONAMA ANTE A SUPERVENIÊNCIA DE LEIS AMBIENTAIS, AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE E VINCULAÇÃO DA UNIÃO/MMA. INSTITUTO ADMINISTRATIVO DA CADUCIDADE. DEVER PODER NORMATIVO DO CONAMA. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE QUE IMPORTE EM JUÍZO DE OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. DEVER DE REVISÃO E ADEQUAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO AO SUPERVENIENTE ORDENAMENTO JURÍDICO. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE ADI NULIFICANDO A LEGISLAÇÃO QUESTIONADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS NO ÂMBITO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DA UNIÃO/MMA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO, SUGESTÃO DE CIÊNCIA DO ADVOGADO GERAL DA UNIÃO. SUGESTÃO DE NÃO ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO.”

Em 2014, quando emitido o parecer acima, ainda pendiam de julgamento as ADIs 4901, 4902 e 4903, que acoimavam de inconstitucionais as alterações promovidas pelo novo Código Florestal, nos critérios quantitativos de proteção ambiental das margens dos lagos artificiais e APPS. Com base nessas teses de inconstitucionalidade, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão recomendava à então Ministra do Meio Ambiente, que:

- a) Abstenha-se de iniciar qualquer procedimento, no âmbito do CONAMA, destinado a revogar ou mesmo restringir a aplicação das Resoluções que versem sobre proteção às florestas e demais formas de vegetação, especialmente as Resoluções n 302 e 303, uma vez que o Poder Judiciário vem aplicando as referidas normas nas decisões judiciais que reconhecem a inconstitucionalidade da Lei n 12.651/2012;
- b) Por fim, em atendimento ao disposto no artigo 8º, §5º da Lei Complementar n 75/93, solicita o Ministério Público Federal sejam informadas, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas em relação ao aqui recomendado.

Aconselhando o não acolhimento da recomendação da 4ªCCR, a AGU pontua que “existem casos em que a legislação e a política pública ambiental caminhavam num sentido, mas o Poder Legislativo houve por bem determinar outro rumo, tudo dentro do

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

espaço de formação reservado pela Constituição da República Federativa do Brasil para o exercício deste dever constitucional legiferante. Assim, a alteração superveniente de leis ambientais atingiu, direta e inegavelmente, algumas resoluções CONAMA, especialmente as de n 302 e 303, conforme especial preocupação do Ministério Público Federal. Ora, como a Resolução CONAMA é ato administrativo normativo, diante da superveniência de diploma primário que fulminaria, supervenientemente, seu fundamento de validade, opera-se o fenômeno denominado pela doutrina administrativista de caducidade. Diz-se que o ato decaiu e forçosa é a verificação da aplicação da comezinha lição jurídica segundo a qual o acessório segue a sorte do principal, também denominado de princípio da gravitação jurídica. Por conseguinte, elementos do ato administrativo, por vezes mais de um, tornam-se injurídicos de forma superveniente e, assim, a manutenção do ato fere o princípio constitucional da legalidade, fazendo, por conseguinte, com que o dever-poder normativo desborde de suas balizas e limites.”

É certo que boa parte da jurisprudência brasileira, mesmo após o novo Código Florestal tem reconhecido como legítima a Resolução nº 302/2002 do Conama. “A legalidade das Resoluções editadas pelo Conama sobre o assunto já resta assentada pela jurisprudência, depreendida sua competência regulamentar a partir de sua lei de regência, e obedecidos os parâmetros então vigentes na Lei 4.771/65” (TRF 3 – Apelação Cível – 1686665. 6ª Turma. e-DJF3 Judicial 1:13/09/2019).

O Superior Tribunal de Justiça decidiu que:

Em precedentes similares à hipótese dos autos, também de Santa Catarina, a Primeira e a Segunda Turmas do STJ já se manifestaram sobre a legalidade da Resolução 303/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, entendendo que o órgão não exorbitou de sua competência. Nessa linha, destaco precedente em que o Relator, Ministro Humberto Martins, ressaltou que “o Conama possui autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. (REsp 1.462.208/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 6/4/2015).

Então, qual seria a incompatibilidade entre o novo Código Florestal e a Resolução 302, de 2002, considerada pelo Conama como fundamento para revogar o ato regulamentar?

A NOTA_n_00051_2020_CONJUR_MMA_CGU_AGU_302 se reporta a uma Nota Informativa sobre o “Seminário de Revisão Jurídica das Resoluções CONAMA frente à Lei Complementar n. 140/2011 e à Lei n. 12.651/2012” onde se registra que, “desde

o advento da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 era sobreja a preocupação dos Conselheiros do Conama com nova disposição realizada por diversos trechos da Lei, como o art. 6º que limitou a declaração de áreas de preservação permanente não previstas em lei a ato do Chefe do Poder Executivo, diferentemente do que previa o Código Florestal anterior que ensejou a edição das Resoluções CONAMA 302/2002 e 303/2002”.

O art. 62 do novo Código Florestal estabelece critério de transição, para a definição do limite de APP nos lagos artificiais que especifica, adotando como marco temporal a data da edição de MP 2166-67/2001.

No entanto, após o estabelecimento da controvérsia entre a AGU e esta 4ª Câmara, adveio o julgamento das referidas ADIs pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se de forma definitiva sobre as regras do novo Código Florestal, e a respeito das APPs das margens dos lagos artificiais, julgou:

(h) Artigos 5º, caput e §§ 1º e 2º, e 62 (Redução da largura mínima da APP no entorno de reservatórios d'água artificiais implantados para abastecimento público e geração de energia): O estabelecimento legal de metragem máxima para áreas de proteção permanente no entorno de reservatórios d'água artificiais constitui legítima opção de política pública ante a necessidade de compatibilizar a proteção ambiental com a produtividade das propriedades contíguas, em atenção a imperativos de desenvolvimento nacional e eventualmente da própria prestação do serviço público de abastecimento ou geração de energia (art. 175 da CF). Por sua vez, a definição de dimensões diferenciadas da APP em relação a reservatórios registrados ou contratados no período anterior à MP nº 2166-67/2001 se enquadra na liberdade do legislador para adaptar a necessidade de proteção ambiental às particularidades de cada situação, em atenção ao poder que lhe confere a Constituição para alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III). Trata-se da fixação de uma referência cronológica básica que serve de parâmetro para estabilizar expectativas quanto ao cumprimento das obrigações ambientais exigíveis em consonância com o tempo de implantação do empreendimento; **CONCLUSÃO:** Declaração de constitucionalidade dos artigos 5º, caput e §§ 1º e 2º, e 62, do novo Código Florestal;

E o que diz o Código Florestal, no agora declarado constitucional artigo 5º e seus parágrafos é:

Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o caput, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

- Sisnama, não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 2º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, para os empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental concomitantemente com o Plano Básico Ambiental e aprovado até o início da operação do empreendimento, não constituindo a sua ausência impedimento para a expedição da licença de instalação.

§ 3º (VETADO).

O cotejo entre as normas do artigo 5º acima transcrito e o art. 3º da Resolução Conama 302/2002 (já transcrito acima), leva à inexorável conclusão da aplicabilidade na hipótese, do instituto da caducidade, invocado pela AGU em seus pareceres.

Com efeito, se a própria lei formal e material já regulou todos os parâmetros espaciais e temporais, delimitando as APPs dos lagos já existentes e dos que serão construídos, de fato não há mais espaço para a vigência, no atual momento, da referida Resolução, pelo menos no que diz respeito a esses critérios espaciais e cronológicos.

Tratando-se de regulamento, a sua permanência no mundo jurídico, sem uma revogação expressa do órgão competente, pode levar o intérprete e aplicador das normas ambientais a entender que se trata de detalhamento do atual Código Florestal, o que à toda evidência não seria prudente, para a segurança jurídica e estabilização das relações administrativas entre o licenciador e o empreendedor.

Então, não se mostra exorbitante do correto desempenho de sua missão de proteção adequada e suficiente às áreas de proteção permanente, localizadas às margens de lagos e reservatórios de água artificiais, a pura e simples revogação da Resolução Conama 302/2012, pelo menos no que diz respeito ao seu art. 3º, seus parágrafos e incisos.

Contudo, a resolução Conama nº 302/2002, além da definição dos limites da APP de reservatórios traz, no seu art. 4º, a previsão de critérios para o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (PACUERA), prescrevendo a realização de audiência pública, comunicação ao Ministério Público, oitiva do comitê da bacia hidrográfica, sob pena de nulidade, matéria não contemplada pela edição da Resolução nº 500/2020, que revogou integralmente a Resolução 302/2012. Dispunha o revogado artigo 4º:

Art. 4º O empreendedor, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, deve elaborar o plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatório

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

artificial em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente, para os reservatórios artificiais destinados à geração de energia e abastecimento público.

§ 1º Cabe ao órgão ambiental competente aprovar o plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais, considerando o plano de recursos hídricos, quando houver, sem prejuízo do procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º A aprovação do plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, na forma da Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, naquilo que for aplicável, **informando-se ao Ministério Público com antecedência de trinta dias da respectiva data.**

§ 3º Na análise do plano ambiental de conservação e uso de que trata este artigo, será ouvido o respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver.

O PACUERA se configura como um instrumento de orientação e critérios para a gestão ambiental, com o objetivo de disciplinar a conservação, recuperação, uso e ocupação das áreas de entorno de reservatórios artificiais. A aprovação desse plano de manutenção ambiental é de competência do órgão licenciador, constituindo-se tópico específico do parecer que subsidia a decisão de licenciamento ambiental.

Extraí-se de dissertação sobre o tema, registrada no repositório da Universidade Federal de Minas Gerais em 29.05.2020⁷

O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial (PACUERA) configura-se como um dos instrumentos de gestão ambiental com o objetivo de disciplinar a conservação, recuperação, uso e ocupação das Áreas de Entorno de reservatórios artificiais, conforme definição da Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002. Entretanto, a delimitação das Áreas de Entorno ainda é ambígua revelando lacunas na aplicação das diretrizes estabelecidas em tal plano. Nesse contexto, este trabalho teve por objetivo analisar os critérios atuais quanto à delimitação das Áreas de Entorno no PACUERA no âmbito das usinas hidrelétricas, visando caracterizar a sua efetividade e apontar obstáculos para sua operacionalização. **Para tanto, foram feitos estudos das bases conceituais e legais quanto a gestão de reservatórios artificiais; levantamento dos aproveitamentos hidrelétricos nos rios em Minas Gerais com licença de operação ativa e situação do PACUERA; levantamento dos critérios de delimitação das Áreas de Entorno por meio da análise dos planos recentemente aprovados e/ou em fase de Consulta Pública disponibilizados no site da SEMAD/MG e do IBAMA; e levantamento da concepção de especialistas sobre a delimitação das Áreas de Entorno dos PACUERA por meio da técnica**

⁷ Raposo, Amanda Ribeiro. Delimitação das áreas de abrangência nos planos de conservação e uso do entorno de reservatórios artificiais de hidrelétricas no estado de Minas Gerais: critérios atuais e contribuições para sua efetividade. Disponível : < <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34040>>. Acesso em: 05 out. 2020.

Delphi. Na maioria dos casos constatou-se que as Áreas de Entorno definidas no PACUERA não são suficientes para garantir a operacionalização da gestão dos usos e da conservação do entorno dos lagos artificiais o que também foi endossado na visão dos especialistas consultados. Os resultados apontam que a Área de Entorno dos planos não deve ser necessariamente limitada pelas faixas de APP dos reservatórios. O limite deve ser pautado por uma análise integrada abrangendo a área de influência do reservatório, considerando as leis de uso e ocupação do solo dos municípios adjacentes. A efetividade do zoneamento pode ainda ser fomentada por meio de decretos municipais. Por fim, sugere-se a criação de regulamentos normativos mais aprofundados do PACUERA, a fim de permitir a estruturação de um comitê gestor das Áreas de Entorno (grifos não originais).

Essas diretrizes elencadas no art. 4º da Resolução nº 302/2020 são regras específicas para conferir maior controle e concretude aos parâmetros exigidos, considerando o campo ambiental-urbanístico.

Se as definições das dimensões das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais estabelecidas na Resolução Conama nº 302/2002 foram superadas pela Lei nº 12.651/2012, o mesmo não pode ser dito em relação ao PACUERA, importante instrumento de gestão do entorno de reservatórios artificiais, disciplinado apenas naquela resolução. Portanto, por esse viés, a revogação da Resolução Conama nº 302/2002 subtrai do mundo jurídico importante ferramenta de manejo ambiental, para a gestão das APPs no entorno dos lagos e represas artificiais. A simples revogação dessa resolução tornou deficiente a proteção ambiental, por falta de outra norma regulamentar que o faça.

Assim, impõe-se ao CONAMA o exercício do seu dever-poder regulamentar, no sentido de expedir norma que, por nova resolução, tenha como efeito a repriminção das normas contidas no artigo 4º da Resolução 302/2002, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

3. A REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 303/2002

Por fim, a Resolução nº 500 do CONAMA revogou a Resolução nº 303, de 2002, cujo objeto era a regulamentação do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965), no que diz respeito à definição das Áreas de Proteção Permanente (APPs).

A revogação desta Resolução 303/2002 gerou acentuada repercussão na mídia, pois, em uma primeira leitura poderia gerar a impressão que as áreas de restingas e manguezais, áreas de proteção permanente protegidas por aquele ato regulamentar, teriam ficado sem proteção ambiental.

Cumpramos elucidar que a definição para áreas de preservação permanente foi estabelecida, inicialmente, nos artigos 2º e 3º do Código Florestal de 1965. Contudo, restava ausente o detalhamento quanto aos limites mínimos para a faixa marginal destas APPs. Em razão deste vácuo normativo, foi necessária a regulamentação por meio de outro ato, concretizado pela edição da Resolução Conama 303/2002, dispondo sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APP).

Especificamente sobre os limites da área de preservação permanente nas restingas, o artigo 3º, inciso IX da referida Resolução, inovou com a previsão de uma faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima; e em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues.

Importante destacar que o Código Florestal anterior permitia, no artigo 3º⁸, que *"ato do poder público"* (sem especificar qual) declarasse áreas como APPs. Contudo, a partir da publicação do novo Código Florestal (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012), tal permissão, conforme artigo 6º⁹ do novo regimento, ficou restrita apenas a *"ato do chefe do Poder Executivo"*, o que significa que o Conama não mais ostentaria competência para declarar áreas como de preservação permanente.

Frente ao advento do novo Código Florestal, em 2012, especificamente quanto aos artigos 4º ao 6º que tratam da delimitação das áreas de preservação permanente, a Advocacia-Geral da União, com atuação junto ao Ministério do Meio Ambiente, há muito vinha afirmando a caducidade ou a decadência das Resoluções Conama sobre APPs, cuja revogação formal das normas é sugerida no Parecer Jurídico n 957/2013/CONJUR/CGAJ/MMA/CGU/AGU/jpfs, de lavra do Advogado da União Dr. João

8Lei 4771/65, artigo 3º: *"Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do poder público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: (...)".*

9Lei 12.651/12, artigo 6º: *"Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: (...)".*

Paulo de Faria Santos, apoiado no argumento de não se encontrarem de acordo com o atual Código Florestal, a despeito de possuírem regime ambiental mais protetivo.

O debate sobre o tema levou à propositura, pelo Procurador-Geral da República, das Ações Diretas de Institucionalidade – ADIs nº 4901, 4902 e 4903, perante o egrégio Supremo Tribunal Federal, com pedido de declaração de inconstitucionalidade de vários artigos do novo Código Florestal, o que serviu de embasamento para a defesa da prevalência das referidas Resoluções Conama sobre áreas de preservação permanente - APPs. Contudo, a controvérsia de entendimento jurídico sobre tal inconstitucionalidade não foi verificada.

Não é demais lembrar que, além de ser submetido ao controle de constitucionalidade jurisdicional do egrégio Supremo Tribunal Federal (com juízo positivo vinculante de constitucionalidade), o novo Código Florestal passou também pela aprovação do Poder Legislativo, representante democraticamente constituído pelo voto popular.

No julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, o Ministro Luiz Fux ressaltou:

19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

O cerne da sustentabilidade pressupõe, sempre que possível, a conciliação. É o arranjo criado para a formação do desenvolvimento sustentável, proveniente da fusão entre

dois grandes princípios, quais sejam: o direito ao desenvolvimento e o da preservação do meio ambiente. O primeiro é originário do direito internacional econômico, oriundo dos movimentos de independência após a Segunda Guerra Mundial e o segundo é originário do direito ambiental, divulgado, sobretudo, a partir dos anos de 1970.¹

Historicamente, a “Rio 92” consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como a promoção simultânea e equilibrada da proteção ambiental, da inclusão social e do crescimento econômico. É a composição capaz de suprir as necessidades da progeneritura atual, sem comprometer a capacidade de atender às precisões dos seus descendentes. Noutras palavras, é a necessidade de adaptação visando justamente resguardar a melhor proteção ambiental mediante a junção do socioeconômico e do ecologicamente corretos.

Não se pode ignorar que o Brasil possui uma das maiores áreas costeiras do mundo, correspondente a uma faixa de 7.400 km e 5% do território nacional, abrangido por 512 municípios e povoada por mais de 40 milhões de habitantes. Posto isto, observa-se hoje tanto uma resposta ao turismo dada por parte de uma população carente de meios de sobrevivência quanto um desenvolvimento urbano por vezes desordenado, que coloca em risco a proteção ambiental necessária ao desenvolvimento sustentável.

Adicionalmente, em ato normativo mais recente, por meio da publicação do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, cuja vigência se deu a partir de 3 fevereiro de 2020, o Poder Executivo estabeleceu prazos e procedimentos para a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A iniciativa tem como objetivo revisar, atualizar e consolidar os atos legais pertinentes, de forma a suprir normas obsoletas e reduzir a complexidade dos estoques e processos regulatórios.

Nesse sentido, enquadrrou-se a necessidade de revisão dos atos normativos inferiores a decreto editados antes do novo Código Florestal, de 2012, caso das resoluções Conama sobre as Áreas de Preservação Permanente. Conforme o artigo 7º do Decreto nº 10.139/2019, a revisão de atos resultará: na revogação expressa do ato; na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; ou conclusão quanto ao atendimento pelo ato vigente das regras de consolidação.

A necessidade de revisão destes atos normativos foi constatada desde 2013 pelos órgãos de assessoramento do CONAMA, com a promoção de pesquisas, estudos e seminários voltados para a análise das mudanças legais promovidas pela aprovação do novo código florestal brasileiro, ocorrida em 2012. Avaliou-se juridicamente o recepcionamento ou não das resoluções pela nova ordem legal, emanada do Poder legiferante infraconstitucional. Constatam informações de que desde agosto de 2017 já havia o entendimento jurídico do MMA de que teria ocorrido a revogação da Resolução; portanto, em época anterior à escolha popular do atual governo federal.¹⁰

O próprio Ministério Público Federal, por esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, esteve presente por diversas vezes ao debate. Seja quando expediu a Recomendação nº 4, de 2014, seja quando compareceu ao seminário organizado no MMA sobre o tema, com o seu representante no Conama, o Procurador da República Dr. Fabio Venzon, seja quando expediu ofício, no fim do ano de 2017, reiterando os termos da Recomendação de 2014, este último objeto de larga repercussão na imprensa, como se verifica na notícia a seguir¹¹:

Revogação de resolução do Conama sobre limites de Áreas de Preservação traz risco de retrocesso ambiental

Câmara de Meio Ambiente do MPF reiterou posicionamento contra revogação da Resolução Conama n. 303/2002

Publicado por [Ministério Público Federal](#)

A Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal (4ªCCR/MPF) alerta o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para os riscos da revogação da resolução que define limites mais rigorosos para Áreas de Preservação Permanente. Em ofício enviado ao Ministério do Meio Ambiente, o MPF aponta que a medida contrariaria recomendação previamente enviada sobre o tema e representa sério risco de retrocesso ambiental.

O documento do MPF pondera que a proposta de revogação da Resolução 303/2002 se baseou em textos dos [Código Florestal](#) (os artigos 4º e 6º da Lei 12.651/2012) e no artigo 2º da Lei 11.428/2016. As normas são alvo das Ações Diretas de Institucionalidade 4901, 4902 e 4903, em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

O ofício cita que a Recomendação 04/2016, expedida pela 4CCR ao Conama, sugere que o órgão não revogue ou restrinja a aplicação das Resoluções n. 302 e 303, que estabelecem padrões de proteção mais favoráveis à preservação ambiental.

¹⁰ O Grupo Assessor-GA, por ocasião de sua 5ª Reunião, ocorrida em 21/08/2017, reconheceram, por maioria, que a Resolução CONAMA nº 303/2002 teria sido "revogada" com o advento da Lei nº 12.651/2012. Este GA era formado pelos membros da então Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos - CTAJ e que possuía o "(...) objetivo de avaliar, do ponto de vista técnico-jurídico, as resoluções Conama impactadas pela legislação superveniente", sugerindo, ao Plenário, a revogação dos respectivos atos. Ao fim, sugeriu a inclusão da presente minuta de Resolução na pauta do Plenário do CONAMA, "(...) a fim de que o colegiado reconheça a revogação da Resolução nº 303/2002 em razão da edição de legislação superveniente."

¹¹ Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/526682914/revogacao-de-resolucao-do-conama-sobre-limites-de-areas-de-preservacao-traz-risco-de-retrocesso-ambiental>>. Acesso em 30/10/2020.

Para o coordenador da 4CCR, subprocurador-geral da República Nívio de Freitas, ao flexibilizar direitos ambientais já consolidados com base em legislações anteriores, o [código florestal](#) viola o princípio da vedação do retrocesso. “A extinção de espaços protegidos é um flagrante retrocesso na preservação ambiental”, explica.

Além disso, em ações civis públicas de autoria do MPF e de Ministérios Públicos em diversos estados, há decisões judiciais que determinam a aplicação das normas estabelecidas pelo Conama, declarando, de forma incidental, a inconstitucionalidade de parte da Lei [12.651/2012](#).

Secretaria de Comunicação Social

Procuradoria-Geral da República

Vê-se, portanto, que o debate sobre a prevalência ou não das Resoluções Conama sobre APPs, após o advento do novo Código Florestal se baseava na controvérsia de entendimento jurídico de que o novo regramento legal contido no código poderia vir a ser considerado inconstitucional pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal – dado o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e a então pendência de julgamento das ADIs 4901, 4902 e 4903, pela instância judicial legitimada para tanto, o Supremo Tribunal Federal –, o que definitivamente não se verificou. Restou assim, em momento superveniente ao posicionamento institucional da 4ª CCR de outrora, superada a controvérsia jurídica pela Suprema Corte, com os efeitos jurídicos daí decorrentes (eficácia *erga omnes* e efeito vinculante – art. 103, § 2º, CRFB/88; art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99).

O fenômeno da caducidade ou decadência dos regulamentos, em face de normas de hierarquia superior que lhe sucedam no tempo e lhe contrariem no conteúdo, não é sinônimo da derrogação das leis, ou revogação tácita, ou seja, não se aplica aqui a regra geral da antiga parte geral do Código Civil de 1916, segundo a qual a lei posterior revoga a anterior, quando o diz expressamente, quando é com ela incompatível ou quando regula integralmente a matéria tratada na lei revogada. Para verificação da vigência ou não dos decretos regulamentares, em face de um novo marco legal, ainda que regule ele integralmente a matéria tratada na lei revogada, que dava suporte ao regulamento, não havendo revogação expressa, haverá o titular do poder-dever regulamentar de exercer seu *munus*, necessariamente, sob pena de omissão inconstitucional, já que o novo marco legal impõe, por dever de ofício, o pronunciamento do Conama, em tempo razoável, para a compatibilização de seu regulamento aos novos comandos legais aplicáveis, desde a entrada em vigor do novo Código Florestal.

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

Cabe ressaltar que a jurisprudência da Suprema Corte tem se posicionado pelo caráter secundário das resoluções e a subordinação destas às leis que lhe deram validade, *in verbis*:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia normológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. **A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.** 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ADI 5904 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018).

Ementa: CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. **Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição.** Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.

(ADI 3074 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014).

Também o Superior Tribunal de Justiça tem se manifestado pelo caráter infralegal das Resoluções do Conama, ora vejamos:

DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ÁREAS DE DUNAS. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO TEMA. EDIFICAÇÕES CONSTRUÍDAS ANTERIORMENTE À PRESERVAÇÃO NORMATIVA DE ÁREAS DESPROVIDAS DE VEGETAÇÃO. PREMISSAS FÁTICAS DERIVADAS DA APRECIACÃO DA PROVA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO NESTA SEARA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DESPROVIDO.

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

1. Não é possível, em sede de Recurso Especial, analisar os termos das Resoluções CONAMA 04/1985 e CONAMA 303/2002, por serem atos normativos infralegais, não equiparáveis à Lei Federal para fins de interposição do Apelo Nobre (AgInt no REsp. 1.725.959/DF, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 13.9.2018; AgInt no REsp. 1.490.498/RS, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 23.8.2018).

2. Analisa-se a evolução normativa da proteção às áreas de preservação ambiental, nomenclatura inaugurada pela MP 2.166-67/2001, mas que remonta à edição do primeiro Código Florestal Brasileiro (Decreto 24.643/1934). Esse diploma, no entanto, prescrevia a necessidade de observância do que se chamava de florestas protetoras, pressupondo, portanto, a presença de vegetação predominantemente composta de árvores que produzam cobertura de copa.

3. A inovação albergada no atual Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/1965) manteve a proteção dirigida às florestas, estendendo, no entanto, a sua importância, caracterizada no enquadramento como bem de interesse comum, posteriormente sedimentado na Constituição Federal de 1988.

4. Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL desprovido.

(AgInt no REsp 1462162/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/05/2019, DJe 03/06/2019)

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. METALÚRGICA. ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA. LICENÇA OU REGISTRO. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO CALCADA EM DISPOSIÇÕES CONSTANTES DA RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. INVIABILIDADE DE EXAME E INTERPRETAÇÃO NA VIA ELEITA. AGRAVO INTERNO DO IBAMA DESPROVIDO.

1. Conforme orientação deste Superior Tribunal de Justiça, **descabe, nesta seara do Recurso Especial, exame e interpretação de disposições contidas em normas de caráter infralegal, tais como as Resoluções, dado que sua natureza não condiz com o conceito de Lei Federal a que se refere o art. 105 da CF/1988.**

2. Da leitura da fundamentação do acórdão recorrido, nota-se que serviram de base para a formação da convicção da Corte de origem as disposições constantes da Resolução CONAMA 237/1997, referentes a prazos e exigências para adequação das atividades de metalurgia e adoção de providências para o licenciamento conforme o advento do Decreto 3.179/1999.

3. Agravo Interno do IBAMA desprovido.

(AgInt no REsp 1613115/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/06/2020, DJe 17/06/2020).

Frise-se que, na ADI 2.714/DF e na ADI 3074/DF, o STF decidiu que os atos normativos editados pelo Conama e pelo Ibama se submetem ao princípio da legalidade, de modo que eventual extrapolação da atividade regulamentar administrativa configura ilegalidade. Ainda, que a Súmula Vinculante 10 do STF estabelece que "viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que embora não

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpt.mp.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte" e que vem cassando diversas decisões proferidas pelo STJ que, a pretexto de aplicarem resoluções do Conama, afastaram a incidência de regra prevista no Novo Código Florestal. Além da violação à Súmula Vinculante 10, o STF assentou o entendimento de que o princípio da proibição do retrocesso ambiental não pode servir de justificativa para a não aplicação de regra constante do Novo Código Florestal (RE 0003896-93.2010.8.26.0101, rel. min. Carmen Lúcia; RE 1.055.475, rel. min. Roberto Barroso; Rcl 37.981, rel. Gilmar Mendes; RE 1.216.014, rel. min. Carmen Lúcia; RE 1.216.014, rel. min. Carmen Lúcia; RE 1051404, rel. min. Roberto Barroso).

Vale ressaltar que no acórdão que analisou as referidas ADIs sobre o atual Código Florestal, ficou esclarecido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao princípio do não retrocesso e a intenção do legislador em harmonizá-lo com outros interesses constitucionais igualmente relevantes:

No entanto, a escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, valores esses que podem pertencer igualmente à seara do meio-ambiente ou podem transbordar para outros setores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, **não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de "retrocesso ambiental", ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.** Não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.

O cotejo entre as normas do artigo 4º do novo Código Florestal e o artigo 3º da Resolução Conama 303/2002, leva à inexorável conclusão da aplicabilidade na hipótese, do instituto da caducidade, invocado pela AGU em seus pareceres e à luz das ADIs julgadas pela Suprema Corte, pertinente à delimitação das áreas de proteção permanente ao redor de lagos e lagoas naturais, nas encostas, escarpas, manguezais e em altitudes superiores a 1800 metros. Considera-se que foram disciplinados de forma idêntica ao disciplinado da Resolução Conama 303/2002, não havendo que se cogitar qualquer prejuízo ou retrocesso ambiental, os seguintes dispositivos revogados:

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;

VII - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive;

VIII - nas escarpas e nas bordas dos tabuleiros e chapadas, a partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a cem metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa;

X - em manguezal, em toda a sua extensão;

XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, à critério do órgão ambiental competente;

Observa-se que apesar de o termo “escarpas” não constar expressamente no art. 4º da Lei 12.651/2012, infere-se que continuam protegidas com o disposto no artigo 4º, inciso V do novo regramento, que prevê como de preservação permanente a área de encostas ou partes dessas com declividade superior a 45%.

Especificamente em relação à proteção dos manguezais, a revogação da Resolução Conama nº 303/2002 não representará nenhuma redução de proteção. A proteção dos manguezais conferida pelo inciso X, artigo 3º da Resolução Conama nº 303/2002 é a mesma do inciso VII, art. 4º da Lei nº 12.651/2012. Da mesma forma, a definição de manguezal constante no inciso IX, art. 2º da Resolução Conama nº 303/2002 (ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina) é idêntica àquela que consta no inciso XIII, art. 3º da Lei nº 12.651/2002. Ou seja, os manguezais, em toda a sua extensão, são protegidos, igualmente, pela Resolução Conama nº 303/2002 e pela Lei nº 12.651/2002. Portanto, a revogação dessa resolução não representará nenhum prejuízo ambiental a manguezais em si.

Com relação aos dispositivos que foram regrados de forma diversa no atual Código Florestal, deve prevalecer o estabelecido no novo regramento, considerando que o STF já declarou a sua constitucionalidade. Abaixo, a transcrição das normas revogadas que foram abrangidas, mesmo que de forma diversa, no novo Código, amparadas constitucionalmente como já decidido em definitivo pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, em ações de controle abstrato de constitucionalidade.

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

- a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;
- b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;
- c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
- d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
- e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

II - ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação a base;

O art. 4º da Lei 12.651 definiu novo referencial para início da medida das larguras das faixas de APP. De “a partir do nível mais alto” para “desde a borda da calha do leito regular”. A partir desse referencial, a largura das faixas foi mantida, devendo prevalecer o estabelecido no novo regramento, considerando que o STF já declarou a sua constitucionalidade.

Em relação ao inciso II da Resolução, o art. 4º, inciso IV da Lei nº 12.651/2012, não considerou as nascentes intermitentes como área de preservação permanente. Porém, o STF, no julgamento da ADI 4903/DF, por maioria, deu interpretação conforme ao art. 4º, IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação ambiental, estando mantido o mesmo grau de proteção anterior.

Incluído, no art. 4º, inciso XI, do atual Código Florestal, o termo “permanentemente”, de forma que a largura da faixa seja contada a partir do espaço permanentemente alagado, por vontade do legislador.

A Lei 12.651/2012, em seu art. 4º, inciso IX, alterou a altura mínima dos morros com APP, de 60 para 100 metros. Uma vez classificado como morro, monte, montanhas e serras, a proporção da área protegida (2/3) não foi alterada.

Com efeito, se a própria lei formal e material já regulou todos os parâmetros das áreas referenciadas acima, de fato não há mais espaço para a vigência, no atual momento, da Resolução 303/2002, pelo menos no que diz respeito a esses critérios e à constitucionalidade atribuída.

Por fim, tem-se aqueles incisos revogados (transcrição abaixo), sobre as linhas cumeadas, restingas e dunas, que podem merecer regulamentação adicional, a luz da disciplina do atual Código Florestal:

VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

IX - nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

XI - em duna;

XIII - nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;

XIV - nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

XV - nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

Parágrafo único. Na ocorrência de dois ou mais morros ou montanhas cujos cumes estejam separados entre si por distâncias inferiores a quinhentos metros, a Área de Preservação Permanente abrangerá o conjunto de morros ou montanhas, delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura em relação à base do morro ou montanha de menor altura do conjunto, aplicando-se o que segue:

I - agrupam-se os morros ou montanhas cuja proximidade seja de até quinhentos metros entre seus topos;

II - identifica-se o menor morro ou montanha;

III - traça-se uma linha na curva de nível correspondente a dois terços deste; e

IV - considera-se de preservação permanente toda a área acima deste nível.

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC

Ressalte-se, no entanto, que, ao menos parte da área das linhas de cumeada permanecerá de preservação permanente: “o terço superior dos topos, de morro, montes, montanhas e serras”, nos termos do artigo 4º, inciso IX da Lei 1.651/2012.

Especificamente sobre a área de preservação permanente das restingas, o inciso VI, do art. 4º, da Lei 12.651/2012 não mencionou a proteção da faixa de 300 metros de restinga, medido a partir da linha de preamar máxima, o que por sua vez poderá ser superado por ato do Chefe do Poder Executivo que declare o interesse social e constitua como de preservação permanente as áreas cobertas com floresta ou outras formas de vegetação destinadas, entre outras finalidades, a proteger as restingas ou veredas, nos termos do artigo 6º, inciso II, do novo regramento, de forma a reforçar o regime protetivo dessas áreas.

Sobre a proteção de dunas, a Lei 12.651/2012 não contemplou especificamente sua proteção em toda a extensão, apenas a proteção da restinga fixadora de dunas.

Referente às áreas de proteção quando da ocorrência de dois ou mais morros ou montanhas cujos cumes estejam separados entre si por distâncias inferiores a quinhentos metros, entende-se que nestes casos, a Resolução Conama especificou de forma muito genérica e indeterminada. Entende-se que seria mais adequado que, identificado claramente local que mereça tal proteção, que o Poder Público o declare concretamente como de proteção ambiental.

Dito isso, importa ressaltar que a Resolução Conama 303/2020 trata-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente (o antigo Código Florestal). Dessa forma, esses incisos passaram a inovar no ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, caput; 68 e 84, IV e VI). Considerando, ainda, o disposto no art. 6º da Lei 12.651/2012, é possível, quando declaradas de interesse social, a instituição de novas áreas de proteção, mas tal ato caberia ao Chefe do Poder Executivo e não ao Conama.

Ainda, importante compreender a variedade de riquezas naturais do Brasil, com suas alterações ecossistêmicas e que, diante desse cenário ambiental e da necessidade de conciliação da proteção do meio ambiente com o aproveitamento sustentável das praias e entornos, mister que haja norma positivada em legislação específica dos Estados e Municípios em conformidade com as realidades locais, dependentemente de suas particularidades, sem a inflexibilidade prevista na proteção de faixa de restinga de 300 metros

de largura a partir da linha de preamar máxima, por exemplo. Os entes administrativos têm competência suficiente para estabelecer todas as condicionantes para que as praias sejam racionais e sustentáveis.

É uma forma de adaptação visando resguardar a ambiência de forma mais protetiva, uma vez que, ao mesmo tempo, favoreceria o entretenimento na zona costeira, ativo econômico dessa região, bem como haveria um equilíbrio entre a exploração e a proteção, em consonância, certamente, com o disposto no art. 225 da Constituição Federal, posto que o meio ambiente é de “uso comum do povo” e, concomitantemente, é imposto ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Isso porque estaria normatizado, sendo preceituado em artigos os limites essenciais para o resguardo da costa brasileira com os seus entornos geológicos e de engenharia florestal e, no que fosse viável, o uso suportável da área para o usufruto da sociedade, garantindo, assim, a conservação da biodiversidade e o manejo sustentável dos recursos naturais.

A observação de modelos externos e experiências de outras partes do mundo relativa à temática da proteção das faixas de praia pode ser útil e relevante ao debate jurídico, bem como contribuir com a finalidade de conferir eficiência ao enovelamento de uma visão socioambiental de sustentabilidade à dinâmica costeira de crescimento populacional.

Existem conhecidos programas no mundo que fornecem mecanismos de gestão socioambiental ou que certificam a infraestrutura e a gestão das praias, com certificações que sinalizam ao consumidor que o destino cumpre um conjunto de normas e indicadores de práticas realizadas com critérios ecológicos, econômicos e sociais. Dentre eles, o Programa Bandeira Azul (Blue Flag) de certificação de praias e marinas, destaca-se como um selo de certificação internacional que confere confiabilidade e segurança entre aos usuários. Para aderir à “praia Bandeira Azul”, o empreendedor deve atender às exigências de balneabilidade, limpeza da praia, banheiros, segurança, informação, educação ambiental, acessibilidade, entre outros.

O Programa Bandeira Azul nasceu na França em 1985, com critérios relacionados inicialmente ao tratamento de esgoto e à qualidade de água para banho. Em 1987, a Foundation for Environmental Education of Europe (FEEE) o reconheceu e

observou-se a sua expansão na Europa. Com uma abrangência e inserção mundiais cada vez maior, hoje o programa promove práticas ecologicamente responsáveis, benefícios sociais e econômicos em muitas partes do mundo, à medida em que as melhorias na qualidade dos serviços e de infraestrutura associados ao selo de qualidade ambiental atrai maior número de turistas, ao mesmo tempo que influencia no perfil de consumo e na constante educação ambiental, gerando um ciclo virtuoso positivo às praias certificadas.

De forma contrária e permanecendo no formato em que prevalece a proteção da restinga com parâmetro fixo de 300 metros ao longo da costa para todo o território pátrio, por exemplo, seria um estímulo à ocupação desordenada, bem como à clandestinidade, sendo um facilitador para a devastação ambiental.

Tal acontecimento vem ocorrendo gradativamente por meio da favelização vista no litoral brasileiro. A olhos vistos, percebe-se a invasão e a expansão de barracos em áreas não delimitadas legalmente, sem tratamento de esgoto, tornando as praias contaminadas e impróprias para o banho, assim como a presença de infraestrutura inadequada e sem o mínimo de guarita para o meio ambiente.

Com a elaboração de legislação pontual e critérios operacionais, os empreendedores somente iriam se instalar onde houvesse viabilidade locacional, para que não haja cenário de informalidade, de ilegalidade, o que é prejudicial para o meio ambiente.

Desse modo, a configuração disposta na Resolução 303/2020 inviabiliza outros interesses que não seja o da intocabilidade da natureza. *Mutatis mutandis*, essa austeridade relativa à proteção rígida do meio ambiente e a necessidade de uso dos bens naturais vista noutros biomas também levam à destruição do biosistema, como é o caso, por exemplo, da exploração florestal bastante conhecida na região amazônica por meio da Operação Arquimedes. Neste evento concreto, muitas vezes se identificou a existência de uma série de exigências (ou dificuldades) burocráticas nos processos de licenciamentos ambientais florestais e outros sem razões técnicas e/ou jurídicas, criadas convenientemente sob o manto do órgão ambiental estadual respectivo, a partir das quais o servidor ou gestor públicos ambientais se oferecia posteriormente, ao empreendedor, para resolver o entrave ou dificuldade causados de forma infundada, muitas vezes mediante o pagamento de propinas ou outros expedientes escusos. Ou seja, sob o manto de supostamente acautelar-se o interesse ambiental, exigências infundadas são utilizadas como forma de se justamente desproteger o meio ambiente, o que não se pode admitir.

De todo o acima exposto, não procedem as alegações de que as restingas e os manguezais restaram desprotegidos da necessária preservação ambiental – estes ambientes encontram-se protegidos em conformidade com a intenção do legislador emanada na Lei 12.651/2012 e validada pelo Supremo Tribunal Federal. No caso dos manguezais, até ao contrário, se na vigência do Código Florestal de 1965 tal proteção não tinha previsão legal, mas tão-somente na norma regulamentadora, evidentemente mais instável do que o comando legal primário, elevados todos os critérios espaciais e de proteção ao status de Lei em sentido formal e material, estabiliza-se ou mesmo até se amplia essa proteção.

Uma vez julgadas definitivamente as ADIs que sustentavam o raciocínio anteriormente exposto pelo MPF e outras entidades integrantes do CONAMA, é razoável que se dê a revogação do texto, sem maior exame, sem prejuízo de novel regulamentação do tema em resolução futura compatível com o direito posto ou ato do Chefe do Poder Executivo.

Tratando-se de regulamento, a sua permanência no mundo jurídico, sem uma revogação expressa do órgão competente, pode levar o intérprete e aplicador das normas ambientais a entender que se trata de detalhamento do atual Código Florestal, o que à toda evidência não seria prudente para a segurança jurídica e estabilização das relações administrativas entre os envolvidos.

Assim, com tais fundamentos, entende-se impertinentes e desproporcionais as pretensões anunciadas de ter por ilegal a revogação da Resolução Conama 303, de 2002, sendo a sua revogação medida expressa no âmbito da Administração Pública Federal, conforme a determinação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

5. CONCLUSÃO

Com a análise da Resolução Conama nº 500/2020 buscou-se avaliar as consequências que as revogações das Resoluções Conama nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002 poderão trazer para a proteção do meio ambiente e de outros bens fundamentais a ele atrelados e, em última instância, para a sociedade.

Em relação a Resolução nº 284/2001, frise-se que não se trata de uma resolução pleonástica. Ao contrário do informado no Parecer n. 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, nessa resolução são estabelecidas normas não encontradas em nenhum outro regulamento. O CONAMA, ao editar a referida resolução inovou o ordenamento jurídico pertinente aos procedimentos de irrigação, como lhe era imperativo fazer, com o

estabelecimento de critérios de eficiência de consumo de água e de energia para que sejam aprovados os projetos com a supervisão estatal, prevista em lei, dada a sua relevância, particularidades e capacidade de modificação do meio ambiente e até mesmo de realidades sociais, dando integral cumprimento à sua competência expressamente prevista na Lei n. 6.938, de 1981, que em seu art. 8º, inciso VII.

A revogação da Resolução nº 284/2001 torna ausente critérios específicos para a exploração de recursos hídricos por meio da irrigação, deixando vazio o exercício da competência prevista na Lei 6.938/81, art. 8º, VII e impõe a busca pela tutela desse essencial bem da natureza, seja pelo restabelecimento da vigência da mesma Resolução, seja pela edição de outra que torne o licenciamento dos projetos de irrigação consentâneos com os nobres objetivos preconizados pelo Decreto 10.139/2019.

Quanto a revogação da Resolução nº 302/2001, o cotejo entre as normas do artigo 5º do atual Código Florestal e o art. 3º da Resolução Conama 302/2002, leva à inexorável conclusão da aplicabilidade na hipótese, do instituto da caducidade. Com efeito, se o atual código (lei formal e material) já regulou todos os parâmetros espaciais e temporais, delimitando as APPs dos reservatórios de água artificiais já existentes e dos que serão construídos, de fato não há mais espaço para a vigência, no atual momento, da referida Resolução, pelo menos no que diz respeito a esses critérios de tempo e espaço.

Tratando-se de regulamento, a permanência da Resolução nº 302/2001 no mundo jurídico, sem uma revogação expressa do órgão competente, pode levar o intérprete e aplicador das normas ambientais a entender que se trata de detalhamento do atual Código Florestal, o que à toda evidência não seria prudente, para a segurança jurídica e estabilização das relações administrativas entre o licenciador e o empreendedor.

Então, não se mostra exorbitante do correto desempenho de sua missão de proteção adequada e suficiente às áreas de proteção permanente, localizadas às margens de lagos e reservatórios de água artificiais, a pura e simples revogação da Resolução Conama 302/2012, pelo menos no que diz respeito ao seu art. 3º, seus parágrafos e incisos.

Se as definições das dimensões das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais estabelecidas na Resolução Conama nº 302/2002 foram superadas pela Lei nº 12.651/2012, o mesmo não pode ser dito em relação ao PACUERA, importante instrumento de gestão do entorno de reservatórios artificiais, disciplinado apenas

naquela resolução. Portanto, por esse viés, a revogação da Resolução Conama nº 302/2002 subtrai do mundo jurídico regulamentação de importante ferramenta de manejo ambiental, para a gestão das APPs no entorno dos lagos e represas artificiais. A simples revogação dessa resolução tornou deficiente a proteção ambiental, por falta de outra norma regulamentar que o faça.

Assim, impõe-se ao CONAMA o exercício do seu dever-poder regulamentar, no sentido de expedir norma que, por nova resolução, tenha como efeito a repristinação das normas contidas no artigo 4º da Resolução 302/2002, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Já em relação a Resolução nº 303/2002, repise-se que, desde 2013 os órgãos de assessoramento do CONAMA promovem pesquisas, estudos e seminários, voltados para a análise das mudanças legais promovidas pela aprovação do novo código florestal brasileiro, ocorrida em 2012, avaliando juridicamente o recepcionamento ou não das resoluções pela nova ordem legal, emanada do Poder legiferante infraconstitucional. Com efeito, desde agosto de 2017 já havia o entendimento jurídico do MMA de que teria ocorrido a revogação da referida resolução, portanto em época anterior à escolha popular do atual governo federal.

O próprio Ministério Público Federal, por esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, esteve presente por diversas vezes ao debate. Seja quando expediu a Recomendação nº 4, de 2014, seja quando compareceu, com o seu representante no Conama, o Procurador da República Dr. Fábio Venzon, seja quando expediu ofício, no fim do ano de 2017, reiterando os termos da Recomendação de 2014, este último objeto de larga repercussão na imprensa.

Constata-se que a discussão a respeito da prevalência ou não das Resoluções Conama sobre APPs, após o advento do novo Código Florestal, se baseava no argumento de que o novo regramento legal contido no código viria a ser considerado inconstitucional pela Suprema Corte, o que não se verificou, visto como não aplicável à espécie a propalada vedação ao retrocesso ambiental.

Isso porque as ADINs 4901, 4902 e 4903 ajuizadas pelo Ministério Público Federal que também foram fundamentadas no risco do retrocesso ambiental e da precaução, dentre outros, não prosperaram, sendo considerado constitucional o novo código florestal, na matéria regulada pela Resolução CONAMA 302 e agora instabilizada pelo novo Código Florestal.

Como, por exemplo, é o caso da APP de entorno de nascente ou olho d'água, inserida no inciso II do art. 3º da Resolução Conama nº 303/2002, temática correspondente ao art. 4º, inciso IV da Lei nº 12.651/2012 e questionada na ADIN 4903 no Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado abstrato.

Com a interpretação conforme dada por aquela Corte e confrontando o dispositivo da Resolução Conama em discepção em relação à norma extraída da Lei nº 12.651/2012, vê-se que aquela passa a reproduzir esta, de modo que o ato secundário torna-se desnecessário e, assim, sua revogação é medida impositiva no âmbito da Administração Pública Federal, conforme a determinação do art. 8º, III, do Decreto nº 10.139/2019, nos termos de relatoria do Min. Luiz Fux:

Art. 3º, XVII, e art. 4º, IV (Exclusão das nascentes e dos olhos d'água intermitentes das áreas de preservação permanente): Interpretações diversas surgem da análise sistemática dos incisos I e IV do artigo 4º da Lei n. 12.651/2017. Embora o artigo 4º, inciso IV, apenas tenha protegido o entorno de nascentes e olhos d'água perenes, o art. 4º, inciso I, protege, como áreas de preservação permanente, "as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros" (grifo nosso). In casu, a polissemia abrange duas interpretações: a primeira inclui as nascentes e os olhos d'água intermitentes como APPs; a segunda os exclui. Assim, cabe ao STF selecionar a interpretação que melhor maximize a eficácia das normas constitucionais. Considerando que o art. 225, §1º, da Constituição Federal, determina que incumbe ao Poder Público "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas", a interpretação mais protetiva deve ser selecionada. O Projeto de Lei n. 350/2015 (Autoria do Dep. Fed. Sarney Filho), em trâmite perante a Câmara Federal, prevê alteração nesse sentido no novo Código Florestal. A proteção das nascentes e olhos d'água é essencial para a existência dos cursos d'água que deles se originam, especialmente quanto aos rios intermitentes, muito presentes em áreas de seca e de estiagem; CONCLUSÃO : interpretação conforme ao artigo 4º, inciso IV, da Lei n. 12.651/2017, com vistas a reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação permanente (APP).

Dessa forma, não procedem as alegações de que as restingas e os manguezais restaram desprotegidos da necessária preservação ambiental. No caso dos manguezais, até ao contrário, se na vigência do Código Florestal de 1965 tal proteção não tinha previsão legal, mas tão-somente na norma regulamentadora, evidentemente mais instável do que o comando legal primário, elevados todos os critérios espaciais e de proteção ao status de Lei em sentido formal e material, estabiliza-se ou mesmo até se amplia essa proteção.

Portanto, com tais argumentações, entende-se impertinentes e desproporcionais as pretensões anunciadas de ter por ilegal a revogação da Resolução Conama 303, de 2002.

Assim, resulta das análises acima deduzidas, que a decisão do Conama, contida na Resolução nº 500, de 2020 deve ser considerada:

1) **Inadequada** ao seu poder-dever de proteção ambiental, em relação à revogação da Resolução 284/2001, de forma integral e por isso a referida norma deve ser repristinada, para restabelecer o necessário regulamento do uso e da gestão dos recursos hídricos, na forma da Lei 6938/81, art. 8º, VII;

2) **Inadequada, em parte**, ao seu poder-dever de proteção ambiental, a revogação da Resolução 302/2002, especificamente quanto ao seu art. 4º, que regula o PACUERA, para a disciplina da gestão e uso das áreas de proteção dos reservatórios artificiais; e

3) **Adequada, integralmente**, ao seu poder-dever de proteção ambiental, em relação à revogação integral da Resolução 303/2002, já que os arts. 4º, 5º, 6º e 62 do atual Código Florestal esgotam o tratamento e as especificidades das APPs, modificando critérios de preservação, ao amparo da Constituição, como já decidido em definitivo pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, em ações de controle abstrato de constitucionalidade, sem prejuízo de novel regulamentação do tema, por meio de resolução futura compatível com o direito posto ou por meio de ato do Chefe do Poder Executivo.

Com essas conclusões, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão emite a presente Nota Técnica, que deverá ser encaminhada ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República e ao Exmo. Sr. Ministro do Meio Ambiente, para que sirvam de subsídio para o desempenho funcional de sua atribuição.

Dar-se-á, ainda, publicidade nos sítios eletrônicos de costume.

Brasília/DF, xx de novembro de 2020

(assinado e datado digitalmente)
JULLANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador – 4ª CCR

Assinado digitalmente em 20/11/2020 17:42. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00436265/2020 NOTA TÉCNICA nº 3-2020**

.....
Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **20/11/2020 19:07:08**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **JULIANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO**

Data e Hora: **20/11/2020 17:42:00**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **23/11/2020 12:06:59**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>, Chave 68226476.A94540B7.7F08A5D4.82DFDEDC