



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

Assunto: *Solicitação de manifestação da Câmara acerca da derrogação da Resolução CONAMA 341. Formulação de enunciado pela 4ª Câmara.*

Referências: *Procedimento Administrativo 1.15.000.002476/2005-10 – CE*
Procedimento Administrativo 0.15.000.000568/2002-78 – CE
Procedimento Administrativo 0.081056.000273/99-56 – CE

Enunciado: “A Resolução CONAMA 369/2006 derogou a Resolução CONAMA 341/03, em relação ao uso e ocupação de dunas. As consequências deste fato atingem inclusive os empreendimentos com licenciamentos já concluídos à época da entrada em vigor da Resolução 369/2006. Para fins de proteção dos campos de dunas, as planícies de deflação integram este ecossistema”.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Trata-se de expediente originado de solicitação da Procuradoria da República no Estado do Ceará, que, encaminhando cópia do despacho proferido nos autos do Procedimento Administrativo 1.15.000.002476/2005-10, solicitou pronunciamento desta Câmara quanto às implicações da não-inserção da cláusula de reconhecimento, pelo Estado do Ceará e SEMACE, da tese de derrogação da Resolução CONAMA nº 341, pela Resolução CONAMA nº 369, em Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta que seria firmado no âmbito do citado Procedimento Administrativo.

No despacho nº 932/08, os excelentíssimos senhores procuradores Márcio Torres e Alessandro Cabral Sales narram preocupações com as seguintes questões, relacionadas à construção de empreendimentos turísticos em campos de dunas:

- a) “Ao longo das últimas semanas diversos empreendedores se reportaram ao MPF, suscitando interesse de instalar diversos empreendimentos de grande ou médio porte, alegando que lhes deve ser conferido idêntico tratamento, ou seja, o afastamento da incidência da Resolução CONAMA 369, para aplicabilidade integral da Resolução CONAMA 341”.
- b) “A 4ª CCR, no exercício de sua atribuição de coordenação institucional, deve, quanto à minuta do TAC, pronunciar-se expressamente sobre as repercussões judiciais da cláusula que prevê a aplicação, aos empreendimentos já licenciados antes da vigência da Resolução CONAMA 369, do regramento que decorre da Resolução CONAMA 341, para uma proposta de uniformização da questão em âmbito nacional, evitando assim desequilíbrios regionais e na atividade econômica em razão de uma atuação pontual do MPF”.

A solicitação dos senhores procuradores foi reiterada por meio do ofício 4.506/2008, datado de 01.12.2008, em que solicitam à Câmara que “informe qual o entendimento firmado sobre a possível

derrogação da Resolução CONAMA 341/03 pela Resolução CONAMA 369/06 e, se tal entendimento se aplica, ou não, a todos os empreendimentos, ou seja, alcançando inclusive aqueles que já estavam licenciados quando do início da vigência da Resolução CONAMA 369/06 e ainda, se a orientação existente foi ou será unificada na 4ª Câmara de Coordenação e Revisão e estendida como subsídio à atuação concreta do MPF a todos os membros que atuam na área ambiental”.

É clara a necessidade de conferir um tratamento institucional coordenado na matéria, eis que a adoção de entendimentos divergentes, como bem ressaltaram os Procuradores, pode gerar tratamento diferenciado, pelo Ministério Público Federal no que se refere aos empreendimentos situados nas áreas de dunas localizadas na Zona Costeira.

Esta Câmara já manifestou entendimento sobre tal assunto nas Informações Técnicas 287/07, 204/07, 272/07 referentes a empreendimentos hoteleiros no Estado do Ceará, especificamente, o Cumbuco Golf Resort, o Cumbuco Beach, localizados na Praia de Cumbuco, Aquiraz Riviera/CE e o Balbino Resort, localizado em Cascavel, todos situados em áreas de dunas.

Nestas Informações Técnicas, ficou consignado que a Resolução Conama nº 369/2006¹ derogou a Resolução Conama nº 341/2003², eis que regulamentou de forma exaustiva as hipóteses em que se autoriza a intervenção ou supressão de áreas de preservação permanente, definindo as situações que caracterizam utilidade pública ou interesse social (art. 2º, I e II, Res. 369), regulamentando *inteiramente* o artigo 4º, caput e §3º, da Lei nº 4.771/65, que dispõe que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso (a) de utilidade pública ou (b) de interesse social, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ou, ainda, (c) nas hipóteses de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento.

A Resolução 369/06 define como de utilidade pública ou de interesse social, além dos casos previstos expressamente na Lei nº 4.771/65, também as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, a implantação de área verde pública em área urbana, a pesquisa arqueológica, as obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados, a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho e a regularização fundiária sustentável de área urbana.

Assim, a Resolução CONAMA nº 369, não previu ou definiu a possibilidade de supressão de área de preservação permanente para atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação, uma vez que tais empreendimentos não mais se enquadram legalmente como de utilidade pública ou de interesse social, para efeito de sua supressão.

Quanto à extensão do entendimento, o mesmo deve ser aplicado a todos os empreendimentos, inclusive àqueles iniciados antes da publicação da Resolução 369. Como é cediço, a licença ambiental não confere direito adquirido de operar *ad aeternum*. A Resolução 237 do CONAMA prevê expressamente a possibilidade de cancelamento da licença ambiental em caso de inadequação à norma legal, em seu artigo 19, I.³

¹ Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

² Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira.

³ Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I – violação ou inadequação de qualquer condicionante ou normas legais;

Assim, como também foi manifestado no entendimento exposto nas citadas Informações Técnicas, não há como se invocar direito adquirido em tal caso, mesmo a obra tendo sido iniciada antes da edição da Resolução, eis que, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil – Decreto Lei nº 4.657/42 “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de alguém”. No caso de questões envolvendo o meio ambiente, não se verifica condição inalterável ou imutável, pela sua própria dinâmica e alterabilidade.

Outro aspecto a merecer atenção nesta questão é a proteção jurídica da planície de deflação, como integrante do ecossistema do campo de dunas.

Conforme análise levada a efeito por analistas periciais da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, as planícies de deflação integram os campos de dunas, pois constituem **“área em processo de edafização, com presença de vegetação fixadora de dunas**, geralmente arbustiva halófito reptante, com grande diversidade de espécies (...), **portanto, essencial para dois dos mais significativos atributos físicos do campo de dunas, quais sejam, o controle dos processos erosivos e a formação e recarga de aquíferos, a planície de deflação não pode ser excluída da composição do campo de dunas**. Assim, a exclusão da planície de deflação do campo de dunas, ou seja, a desconsideração dessa área de importância capital para a manutenção da zona de retenção, pois é um corredor de sedimentos, implicará em interferência na sua dinâmica (...). Enfim, **se o objetivo da lei é proteger o sistema de dunas, é necessário que se garanta o seu processo de formação. Caso esse processo seja alterado ou interrompido, então não se estará protegendo as dunas.**”⁴

Sendo as planícies de deflação parte essencial do ecossistema, responsável pela própria *formação das dunas*, é evidente que a proteção jurídica aos campos de dunas inclui estes espaços, o que deve ser observado pelo Poder Público.

Por fim, lembre-se que o tema foi objeto de discussão no VII I Encontro Temático da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, constando dentre as deliberações:

“8. A resolução CONAMA 369/06 derogou a resolução CONAMA 341/03 em relação ao uso e ocupação de dunas móveis. 9. As planícies de deflação integram os campos de dunas e o percentual de ocupação deve respeitar corredores eólicos.”

Considerando o exposto, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão adota o seguinte enunciado:

“A Resolução CONAMA 369/2006 derogou a Resolução CONAMA 341/03, em relação ao uso e ocupação de dunas. As consequências deste fato atingem inclusive os empreendimentos com licenciamentos já concluídos à época da entrada em vigor da Resolução 369/2006. Para fins de proteção dos campos de dunas, as planícies de deflação integram este ecossistema”.

Além da presente exposição de motivos, adotamos como razão de decidir o conteúdo das Informações Técnicas 11/2007, 12/07, 134/07, 181/07, 204/07, 272/07 e 287/07.

Autue-se o presente expediente, juntando-se no procedimento administrativo correspondente: a) Texto do enunciado adotado; b) Informações Técnicas elaboradas sobre o assunto e acima especificadas; c) cópias das solicitações dos Procuradores da República Alessandro Sales e Márcio Torres.

⁴ Informação Técnica 204/2007, elaborada por José Dias Pereira, Ubiracy Araújo e Luciana Sampaio.

Disponibilize-se o texto do Enunciado no sítio eletrônico da 4ª Câmara, bem como da presente exposição de motivos.

Brasília, 04 de dezembro de 2008.

Sandra Cureau
Subprocuradora - Geral da República
Coordenadora

Lindora Araújo
Subprocuradora - Geral da República
Membro Titular

Mario José Gisi
Subprocurador – Geral da República
Membro Titular