



Confederação Nacional da Indústria

Parecer sobre a Resolução Conama 303/2002

OBJETO

1. Trata-se de analisar se a Resolução Conama 303/2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APP), foi alterada por legislação superveniente.

ANÁLISE

2. A Lei 4.771/65, antigo Código Florestal, definia as APPs legais (art. 2º) e permitia que outras formas de vegetação natural fossem assim consideradas, quando “declaradas por ato do Poder Público” (art. 3º). Utilizando tal prerrogativa, o Conama adotou a Res. 303/2002, que desde sua origem gerou dúvidas e incertezas em relação à sua efetiva aplicação¹.

Da nova definição de APPs na Lei 12.651/2012

3. Com a entrada em vigor da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal), há não somente a alteração do marco legal das APPs (art. 4º), mas igualmente a alteração de qual ato poderia ampliá-las:

“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 [...]” (art. 6º). (g.n.)

4. No texto do Código em vigor, há clara recepção de dispositivos da Res. 303/2002, e a não incorporação de diversas outras áreas que eram consideradas APPs por esta última norma infralegal. O quadro abaixo demonstra a relação entre as duas normas:

Lei 12.651/2012	Res. Conama 303/2002
Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:	Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:
I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:	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;

¹ Tal Resolução chegou a ser objeto da ADPF 127, indeferida liminarmente pelo Min. Teori Zavascki.



Confederação Nacional da Indústria

<p>a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</p> <p>c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;</p> <p>d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;</p> <p>e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;</p>	<p>b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;</p> <p>c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;</p> <p>d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;</p> <p>e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;</p>
<p>II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:</p> <p>a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;</p> <p>b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;</p>	<p>III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:</p> <p>a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;</p> <p>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;</p>
<p>III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;</p>	<p>Obs.: definido pela Res. Conama 302/2002</p>
<p>IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;</p>	<p>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;</p>
<p>V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;</p>	<p>VII - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive;</p>
<p>VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;</p>	<p>IX - nas restingas:</p> <p>a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;</p> <p>b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por</p>



Confederação Nacional da Indústria

	vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;
VII - os manguezais, em toda a sua extensão;	X - em manguezal, em toda a sua extensão;
VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;	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;
IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;	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;
X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;	XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, a critério do órgão ambiental competente;
XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.	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;
	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;
	XI - em duna;
	XIII - nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;
	XIV - nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçados de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;



Confederação Nacional da Indústria

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

5. Como alguns dispositivos da Res. 303/2002 foram incorporados ao texto, mesmo não estando presentes na Lei 4.771/65, entendemos que o legislador optou por revogar, ainda que tacitamente², os demais dispositivos. Fora sua intenção recepcionar todos os institutos, tê-lo-ia feito de modo expresso, a exemplo da vegetação ao redor de lagos e lagoas naturais³.

6. Reforça este entendimento o fato de a Lei expressamente prever que a definição de outras áreas, além daquelas dispostas em seu art. 4º, depende de ato posterior do Chefe do Poder Executivo, não mais de qualquer ato administrativo.

Da APP em restingas

7. Por fim, faz-se necessário mencionar que, em relação à possível revogação da Res. 303/2002 pelo novo Código, um instituto específico tem gerado controvérsia: a APP em restingas⁴.

8. A Resolução 303/2002, no silêncio do Código anterior, adotou um critério espacial de proteção da restinga de 300 m a partir da linha de preamar máxima, e somente em áreas onde houver, de fato, tal ecossistema. Em outros termos, **premissa máxima para se considerar os 300 m como APP é, obviamente, a existência de restinga, conforme sua definição normativa**⁵.

9. Em suma, a própria Resolução determinou que a APP a ser protegida, quando houvesse vegetação de restinga fixadora de duna ou estabilizadora de mangue, seria de 300 m, e não de 350, 400 ou 500 m. Ressalte-se que nem toda área de zona costeira possui tal vegetação, o que significa dizer que, ao contrário do que alguns autores afirmam, a faixa de 300 m está condicionada à real existência deste ecossistema.

² Não poderia ser de outro modo, uma vez que se configuraria verdadeiro absurdo normativo uma Lei expressamente revogar uma resolução, de nível hierárquico inferior.

³ A metragem foi estabelecida pela própria Resolução 303/2002, uma vez que a Lei 4.771/65 era silente a respeito do tema.

⁴ Na ACP nº 0000104-36.2016.4.03.6135, o Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) e o Ministério Público Estadual (MP/SP) sustentam que a Res. 303/2002 é compatível com o Novo Código Florestal e deve, portanto, ser aplicada em qualquer processo de licenciamento que afete tais áreas. Ao julgar a liminar, o juiz federal Ricardo de Castro Nascimento, da 1ª Vara Federal de Caraguatatuba, determinou que a Cetesb aplique a resolução 303 do Conama sobre áreas de proteção permanente, especificamente no tocante às restingas, em todos os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental sob sua competência.

⁵ Cf. art. 2º da Resolução 303/2002: "VIII - restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorre em mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;"



Confederação Nacional da Indústria

10 A Lei 12.651/2012 dá tratamento diferente ao da Resolução, uma vez que adota critério essencialmente técnico, e não mais espacial e aleatório (não se sabe o porquê de 300 m⁶). Após definir o que seria restinga (repetindo quase literalmente o texto da Resolução), a Lei dispõe que **a área, em sua totalidade, deve ser considerada APP, quando fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues**. A Lei, portanto, não mais faz referência aos 300 m, exatamente por ser critério casuístico e desprovido de fundamentação técnica.

11. A diferença, portanto, reside no fato de a nova Lei considerar como APP não somente 300 m, mas toda a restinga, independentemente de sua metragem, e desde que cumpra a função ecológica de fixar dunas ou estabilizar mangues. A Lei ainda define claramente o que se entende por restinga (art. art. 3º, XVI), de modo técnico e visando a solucionar qualquer dúvida quanto ao que se pretende proteger. Adota-se, portanto, um critério geológico e florestal, ao invés de um critério meramente espacial de proteção.

12. Convém igualmente ressaltar que, em relação à proteção da própria vegetação de restinga, o direito brasileiro adotou a Lei 11.428/2006, cujo art. 2º expressamente a considera como integrante do Bioma Mata Atlântica. Nesse sentido, a restinga, independente de possuir mais ou menos de 300 m e de ser fixadora de dunas e estabilizadora de mangues – isto é, independente de ser ou não considerada APP –, deve ter seu uso e conservação regulados por esta norma.

13. Portanto, além da proteção técnica e funcional⁷ da Lei 12.651/2012, outra legislação superveniente – a Lei 11.428/2006 – dispôs sobre sua proteção enquanto vegetação específica e típica da Mata Atlântica. Qualquer argumento de que a restinga ficaria desprotegida caso se acabasse com o critério de 300 m previsto na Resolução 303/2012, portanto, não procede, uma vez que ao lado de sua função ambiental, a legislação atual igualmente a protege em sua totalidade (considerando seus aspectos florestais) e onde quer que se encontre (inclusive além da metragem prevista na mencionada Resolução).

14. Em síntese, são duas as normas supervenientes que nos levam a considerar a revogação total da Resolução 303/2012, no que se refere especificamente à restinga, talvez o único objeto de discussão doutrinária atual: a) Lei 12.651/2012, que considera a restinga como APP e a protege independentemente de sua metragem, desde que cumpra a função ambiental de fixar dunas e estabilizar mangues (art. 4º, VI); e

⁶ Ressalte-se que o Decreto 5.300/2004, que regulamenta a Lei 7.661/88 (institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC), posterior à Resolução, claramente define como limite terrestre da orla marítima **“cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas**, demarcados na direção do continente **a partir da linha de preamar** ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, **restingas**, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.” (g.n.)

⁷ Funcional pelo fato de ser APP em decorrência de fixar dunas ou estabilizar mangues.



Confederação Nacional da Indústria

b) Lei 11.428/2006, que protege a restinga em sua totalidade, onde quer que se encontre, uma vez que é vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica (art. 2º).

CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, entendemos que a Res. Conama 303/2002 deve ser revogada em sua totalidade, por força dos arts. 4º e 6º da Lei 12.651/2012, assim como do art. 2º da Lei 11.428/2016.

Leonardo Estrela Borges
Confederação Nacional da Indústria – CNI