



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Rua Peixoto Gomide, 768- São Paulo (SP)

**Ofício DITC/PRSP n.º 22188/2009**  
**GAB/PR5 – ANBL/SP n.º 000677/2009**

São Paulo, 29 de setembro de 2009.

**Ref.: Autos n.º 02000.000642/2007-19**  
(favor mencionar como referência na resposta)

Ilustríssimo Senhor,

Cumprimentando-o, reporto-me a Vossa Senhoria para encaminhar o Parecer do Ministério Público Federal sobre a “Proposta de Resolução sobre Parâmetros Básicos para Análise dos Estágios Sucessionais da Vegetação de Restinga na Mata Atlântica”, para ser juntado aos autos acima referenciados, analisado pelos Dignos Membros da Câmara Jurídica na sua próxima reunião de 30/09 e 1/10, bem como sua disponibilização no portal do CONAMANA.

Atenciosamente,

**ANA CRISTINA BANDEIRA LINS**  
**Procuradora da República**

Ilustríssimo Senhor  
NILO SÉRGIO MELO DINIZ  
**Diretor do CONAMA**  
SEPN 505, Lote 2, Bloco B, Ed. Marie Prendi Cruz, 1º andar, Entrada pela W2 Norte –  
Asa Norte.  
**CEP 70730-542 – Brasília/DF**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

EXMO. SR. PRESIDENTE DO CONAMA, MIN. CARLOS MINC  
BAUMFELD,

EXMA. SRA. SECRETÁRIA-EXECUTIVA DO CONAMA, DRA.  
IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA

**Autos nº 02000.000642/2007-19**

Proposta de Resolução sobre Parâmetros Básicos para Análise  
dos Estágios Sucessionais da Vegetação de Restinga na Mata  
Atlântica

**Parecer do Ministério Público Federal**

Trata-se de processo administrativo,  
visando a elaboração de Resolução sobre o tema em epígrafe.  
Diante da impossibilidade de comparecimento da signatária  
na próxima reunião da Câmara Jurídica deste E. Conselho,  
apresenta parecer sobre a proposta procedente da 17<sup>a</sup>  
Reunião da Câmara Técnica de Biodiversidade, Fauna e  
Recursos Pesqueiros, de 22 e 23 de setembro de 2009.

**I. DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA TÉCNICA**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive 'W' or similar shape.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Compete a Câmara Técnica do CONAMA proceder as alterações necessárias a adequar as propostas de Resolução encaminhadas pelas demais Câmaras Técnicas, no que tange a legalidade e adequação de técnica legislativa. Diante da ilegalidade do art. 8º da referida proposta, adiante detalhada, impõe-se sua exclusão por essa E. Câmara.

### II. DA ILEGALIDADE DO ART. 8º DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO

#### Direito ambiental como direito fundamental

O princípio 1 da Declaração do Meio Ambiente, adotada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, em 1972, assim estabelece: *“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e **tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio** para as gerações presentes e futuras”*.

Tal princípio expressa, a contrário senso, a obrigação de não piorar o meio ambiente, ou seja, a impossibilidade de retrocesso ambiental.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Seja com base em princípios internacionais, seja pela constitucionalização da matéria ambiental, a doutrina brasileira é vasta em reconhecer o direito ambiental como direito fundamental.<sup>1</sup>

Como tal, está sujeita ao limite da proibição de retrocesso social, como ensina Ingo Wolfgang Sarlet<sup>2</sup>. Nestes termos, reitera-se o parecer oferecido neste processo pela ECOJURÉIA.

Suprimir a área de preservação permanente (APP) prevista no artigo 3º, IX, “a”, da Resolução CONAMA 303/2002 implicará no vedado retrocesso social em matéria ambiental. Isto porque, considerar APP apenas área com vegetação de restinga atualmente presente impossibilitará a restauração/recomposição da restinga em área geologicamente viável para tanto, mas que, pela degradação produzida pelo homem, encontra-se hoje desprovida de vegetação. Saliente-se que a constituição da faixa de 300 metros é que possibilitou a regeneração da restinga em diversos locais do país.

Neste sentido, o voto do Des. Thomson Flores Lenz:

1 Sobre o tema: “... os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um **direito fundamental**, em pé de igualdade (ou mesmo, para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição...” (J.J.G. CANOTILHO, J.R. M. LEITE (org.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, Saraiva, São Paulo, 2007, pg. 73)

2 Em A Eficácia dos Direitos Fundamentais, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

*“Afiguram-se-me irrefutáveis as considerações desenvolvidas no parecer do culto agente do MPF, Dr. Carlos Eduardo Copetti Leite, a fls. 234v/236v, verbis:... É de se ressaltar que a própria decisão recorrida reconhece que a área em que se pleiteia a construção de imóvel é definida **geomorfológicamente** como restinga, tipo de solo que está associado à Mata Atlântica, considerada de preservação permanente. ... De todos os dispositivos elencados, extrai-se que a intenção do legislador é no sentido de proteger o meio ambiente, **em especial o solo da restinga**, colocado como área de preservação permanente. Gize-se que, para que o território da restinga seja reconhecido como área de prevenção, o legislador não estabelece a presença de dunas como requisito indispensável.”*

(TRF 4ª Região. Apelação nº 2008.72.00.008873-5/SC, acórdão de 30/6/2009)

Tampouco há que se falar em exorbitância da atribuição do CONAMA na Resolução 303/2002, que justificasse a revogação implícita que aqui se pretende. A Jurisprudência é unânime em reconhecer a atribuição legal do CONAMA para estabelecer as faixas de área de preservação permanente, cuja dimensão não fora expressamente prevista no Código Florestal. Na Apelação Cível nº 762.885.5/3, voto nº 16.424,

4



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

do Proc. Nº 765/2007, do Tribunal de Justiça de São Paulo, expressa o relator Des. Samuel Júnior:

*“A Resolução 303/02, do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, é inquestionavelmente constitucional, e foi baixada no uso das competências conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto nas Leis nos. 4.771, de 15 de setembro de 1965, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, visando, acima de tudo, a função sócio-ambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, §2º, 186, inciso II e 225 da Constituição e considerando os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.”*

Cite-se ainda o julgado referente a Resolução 302/2002:

*ADMINISTRATIVO. EMBARGO ADMINISTRATIVO EFETIVADO PELO IBAMA DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.*

*Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem a proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas...*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

(TRF 4ª Região. Apelação em MS nº  
2002.72.0015027-0/SC. Rel: Vânia Hack de  
Almeida. Decisão de 7/11/2006)

**III. DOS RETROCESSO SOCIAL IMPLÍCITO NA PRESENTE  
PROPOSTA**

Em nota técnica produzida pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, já encaminhado ao processo, apontam os peritos os seguintes impactos decorrentes de eventual redução da proteção às restingas:

*“...rebaixamento do lençol freático, diminuição da biodiversidade; perda de nutrientes do solo; diminuição das áreas de restinga do país; alteração da cadeia alimentar; destruição de área com utilidade para refúgio de fauna silvestre; destruição de área de uso de espécies migratórias; possível assoreamento dos cursos de água nas proximidades”.*

Concluem pela necessidade de manutenção da faixa de restinga prevista na Resolução 303/02 e, quiçá, sua ampliação, para a devida proteção do meio ambiente neste conceito englobado.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Admitir a revogação do dispositivo, diante dos prejuízos ambientais apontados, evidenciam o retrocesso ambiental, como já visto, vedado por nosso sistema jurídico.

### **IV. DA ILEGALIDADE DO ART. 8º - AFRONTA LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998**

A Lei Complementar nº95/1998 estabelece que a ementa das leis deverá explicitar seu objeto (art. 5º); que o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei, a qual deverá tratar de um único objeto (art. 7º, caput e inciso I).

Seguindo tais preceitos, a Resolução CONAMA n. 303/2002 tem a seguinte ementa: “*Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.*” Seu art. 1º, por sua vez, assim disciplina: “*Art. 1o Constitui objeto da presente Resolução o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente.*”

Por sua vez, a presente proposta adota a seguinte ementa: “*Dispõe sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de restinga na Mata Atlântica e dá outras providências.*” Seu art. 1º, por sua vez, dispõe: “*Art. 1º Esta Resolução estabelece parâmetros básicos para análise e definição de vegetação*

7





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

primária e dos distintos estágios sucessionais secundários da vegetação de restinga na Mata Atlântica.”

Ou seja, claro está que o objeto da presente proposta refere-se a definição de estágios sucessionais de vegetação de restinga, e não a definição de limites de Áreas de Preservação Permanente, que dela se distingue. Ilegal, portanto, a revogação implícita prevista em seu art. 8º, por impertinência de objeto.

Mais do que ilegal, tal alteração no âmbito específico da presente proposta é imoral, por alijar à sociedade ao debate necessário que se impõe, tendo em vista o evidenciado prejuízo ambiental que tal alteração trará.

### **IV. DA INOPORTUNIDADE DO ART. 8º – METODOLOGIA CONTRÁRIA À PRÓPRIA MOÇÃO DO CONAMA**

Este próprio Conselho aprovou a Moção nº 100, de 26 de julho de 2009, na qual repudia o retrocesso da legislação ambiental, afirma a importância da preservação das Áreas de Preservação Permanente e recomenda ao Congresso Nacional amplo debate junto à sociedade antes de se alterar o Código Florestal.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA no uso de suas atribuições legais e competências que lhe são conferidas pela Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99274/90 e tendo em vista o disposto em seu regimento Interno, e o que consta do Processo nº 02000.001325/2009-81, e Considerando que a Lei nº 4.771/65 representou um marco na legislação de proteção ambiental do país, antecipando tendência que consagrou globalmente nas décadas



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

E agora, em seu seio, pretende-se reduzir a Área de Preservação Permanente, com uma simples revogação da faixa de 300 metros da área de restinga, dentro de Resolução de outro objeto, sem o devido debate e clareza sobre seu tema, contrariando seus próprios princípios manifestados na referida Moção e realizando o retrocesso ambiental por ele mesmo criticado.

### V. CONCLUSÕES

**Diante do exposto, face a ilegalidade, requer o Ministério Público Federal a esta Câmara Jurídica a exclusão do art. 8º da proposta de Resolução sobre Parâmetros Básicos para Análise dos Estágios Sucessionais da Vegetação de**

---

posteriores à sua edição; Considerando que sua contribuição para a manutenção do equilíbrio ecológico, impondo restrições necessárias à desejada compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico com a conservação da natureza foi e é altamente relevante;

Considerando que é inquestionável a importância da gestão integrada de recursos hídricos com as políticas, planos e projetos de gestão de florestas nativas, uso, defesa e proteção do solo, assentamentos humanos e clima para a sustentabilidade econômica, social e ambiental;

Considerando que, no momento atual, a despeito do agravamento da crise ambiental, setores da sociedade brasileira tentam promover a desqualificação desta importante norma de proteção ambiental, reduzindo a eficácia de seus dispositivos – notadamente os relativos às Áreas de Preservação Permanente e às Reservas Legais; e

Considerando a necessidade de reafirmar a importância do Código Florestal Federal, garantindo-se que se discutam dispositivos legais adicionais para o seu aperfeiçoamento e que possam agilizar a sua efetiva aplicação, de modo a resguardar em todos os casos, a função ambiental das áreas protegidas por esta Lei; resolve; Aprovar Moção, a ser enviada aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados recomendando a ampliação do debate junto à sociedade, em especial às instituições de ensino e pesquisa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Restinga na Mata Atlântica, procedente da 17<sup>a</sup> Reunião da  
Câmara Técnica de Biodiversidade, Fauna e Recursos  
Pesqueiros, de 22 e 23 de setembro de 2009.**

São Paulo, 29 de setembro de 2009.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. C. B. Lins', written over a faint circular stamp.

ANA CRISTINA BANDEIRA LINS  
Procuradora da República  
Representante do Ministério Público Federal no CONAMA