



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF/CONJUR-MMA

PARECER n. 00059/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 02000.000811/2020-98.

Processo Administrativo Eletrônico ("SEI!") nº 02000.000811/2020-98.

Interessado/Consulente/Demandante: Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - DCONAMA.

Assunto: Processo Administrativo de Consulta. Ato normativo. Minuta de Resolução CONAMA que intenta revogar a Resolução CONAMA nº 303/2002.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONSULTA. MINUTA DE RESOLUÇÃO CONAMA. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002. ART. 37, IX DA LEI Nº 13.327/2016. CONTROLE DE JURIDICIDADE PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. OBJETO PROCESSUAL PLÚRIMO E CONSEQUENTE. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. CADUCIDADE OU DECAIMENTO. CONSIDERAÇÕES DOCTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002. ANÁLISE DE TODOS OS DISPOSITIVOS. SUPERVENIÊNCIA DE ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. INSTABILIZAÇÃO DO ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. CADUCIDADE CARACTERIZADA. DECRETO Nº 10.139/2019. ART. 8º, III, DETERMINAÇÃO DE REVOGAÇÃO EXPRESSA DE DISPOSITIVOS INÚTEIS. VIABILIDADE JURÍDICA DA MINUTA DOS AUTOS, NO SENTIDO DE REVOGAR INTEGRALMENTE A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002.

I - Relatório

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico de consulta tramitado pelo Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - DCONAMA a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, a fim de que se aprecie a minuta de Resolução CONAMA dos autos, que intenta revogar a Resolução CONAMA nº 303/2002, conforme encaminhamento contido no Despacho do Doc. Sei! nº [0532533](#).

2. O processo administrativo eletrônico foi deflagrado por meio da Nota Informativa nº 154/2020-MMA, do Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - DCONAMA. A área técnica inicia sua análise historiando que o Grupo Assessor-GA, por ocasião de sua 5ª Reunião, ocorrida em 21/08/2017, reconheceu, por maioria, que a Resolução CONAMA nº 303/2002 teria sido "revogada" com o advento da Lei nº 12.651/2012. Ato contínuo, expôs que tal 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."

3. Na oportunidade, juntou: a) Parecer sobre a Resolução CONAMA nº 303/2002, de lavra da Confederação Nacional da Indústria (Doc. Sei! nº [0532352](#)); b) Ata de reunião do Grupo Assessor do CONAMA (Doc. Sei! nº [0532508](#)); c) aludida NI (Doc. Sei! nº [0532533](#)); d) minuta de Resolução CONAMA a ser analisada (Doc. Sei! nº [0532987](#)).

4. Recebido o feito nesta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, o DESPACHO n. 00194/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 2 do NUP) determinou o resgate histórico, pelo Apoio/CONJUR-MMA, de todos os processos administrativos e manifestações desta CONJUR/MMA que envolvessem a Resolução CONAMA nº 303/02.

5. Certidão do Apoio/CONJUR-MMA com a relação de processos (seq. 3 do NUP).

6. No âmbito da Coordenação-Geral de Matéria Finalística desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente houve a cisão do processo, a fim de que este feito cuide apenas da Resolução CONAMA nº 303/2002, reservando o de nº 02000.000810/2020-43 para a Resolução CONAMA nº 302/2002.

7. Eis o relatório. Passo à apreciação jurídica.

II - Fundamentação Jurídica

II.1 - Da delimitação do objeto processual

8. Verte dos autos que a área técnica consulente, após manifestação de "Grupo Assessor" do plenário do CONAMA, remete a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente -

CONJUR/MMA minuta de Resolução CONAMA que pretende revogar a Resolução CONAMA nº 303/2002, ao argumento de que tal GA teria concluído pela "revogação" da Resolução CONAMA nº 303/2002 em face da superveniência da Lei nº 12.651/2012 e da Lei nº 11.428/2006.

9. Este tipo de consulta possui plúrimo objeto, pois primeiro há de se verificar se, de fato, a Resolução CONAMA nº 303/2002 caducou/decaiu diante da superveniência de atos normativos primários, tais como a LC nº 140/2011, a Lei nº 12.651/2012, a Lei nº 12.727/2012, a Lei nº 11.428/2006, para, apenas se confirmada a hipótese, debruçar-se sobre a minuta dos autos e se é possível sua inclusão direta em pauta em Reunião do Plenário do CONAMA, ou seja, como equacionar o feito diante do Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA nº 630/2019).

II.2. Dos contornos jurídicos atinentes à não-manifestação jurídica do Grupo Assessor

10. Resta evidente nos autos que a área técnica consulente, ao idealizar a minuta de Resolução CONAMA que intenta revogar a Resolução CONAMA nº 303/2002, partiu do pressuposto de que a análise jurídica do epitetado "Grupo Assessor" do CONAMA estava correta, motivo pelo qual seria a revogação do ato mero consectário daquele juízo jurídico.

11. Não obstante, esta CONJUR/MMA não pode, pura e simplesmente, tomar tal "análise" como correta, sob o aspecto jurídico, e, a partir daí, seguir para o segundo ponto da demanda, atinente à procedimentalização do caso no âmbito do CONAMA, conforme se aduz.

12. Como já afirmado categoricamente no Parecer nº 236/2016/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, exarado no bojo do Processo Administrativo nº 02000.000381/2016-28, as análises JURÍDICAS realizadas pelo GA são inconstitucionais e ilegais, *textus*:

14. Primeiramente, como já historiado nos autos, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, por meio de esforço concentrado que envolveu a participação dos membros da AGU exercentes de suas funções no âmbito da Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos (coordenação de direito ambiental da CONJUR/MMA), iniciou, em 2013, a revisão *jurídica* das Resoluções CONAMA que pudessem ter caducado. Após, as manifestações foram todas enviadas ao DCONAMA para ciência e adoção das providências cabíveis.

15. Nestes termos, as manifestações jurídicas sobre o assunto já foram exaradas pelo órgão constitucional e legalmente competente. Significa que competia - e compete - à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente prestar, com *exclusividade*, o assessoramento jurídico do Ministério do Meio Ambiente e, por conseguinte, dos seus respectivos órgãos e colegiados inseridos em sua estrutura organizacional. O art. 131 da CRFB/88 é mandatário e peremptório no sentido de que compete à Advocacia-Geral da União, com exclusividade, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo.

16. No âmbito dos Ministérios, o do Meio Ambiente *in casu*, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente representa a Advocacia-Geral da União, conforme o art. 2º, II, alínea "b" da Lei Complementar nº 73/93 c/c art. 13 do Decreto nº 6.101/2007.

17. Nesta senda, este grupo assessor está impedido de realizar qualquer análise meritória quanto aos aspectos técnico-jurídicos dos pareceres já exarados pela CONJUR/MMA, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade.

18. Por conseguinte, esvaziado e impedido do assessoramento jurídico do CONAMA, este Grupo Assessor pode realizar as demais atribuições de cunho ADMINISTRATIVO que uma instância assessora realiza ordinariamente, podendo, ainda, se valer de seminários, painéis de especialistas ou consultas a técnicos especializados para esclarecimento de questões específicas.

19. Quanto ao momento da realização de suas atribuições, o parágrafo único do art. 55 do RICONAMA giza que "Os Grupos Assessores deverão preparar, no âmbito de sua competência, definida pelo Plenário no ato de sua instituição, pareceres, relatórios e estudos, sempre que solicitados pelo Plenário, pelo presidente, ou pelo secretário-executivo.". Assim, o DCONAMA pode instar qualquer destes três legitimados (Plenário, presidente ou Secretário-Executivo) para que haja o deflagramento dos trabalhos do GA.

III - Conclusão

20. À luz de todo o exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições previstas na Lei Complementar nº 73/1993, Decreto nº 6.101/2007 e Lei nº 8.906/1994, concluo que a criação do Grupo Assessor para revisão das Resoluções CONAMA ocorrida na Reunião Ordinária nº 121 do CONAMA obedece aos ditames regulamentares e regimentais, desde que observado o item 13 acima. Relativamente às atribuições deste Grupo Assessor, concluo que há vedação constitucional e legal para

apreciação jurídica de qualquer das manifestações jurídicas exaradas pela CONJUR/MMA, sendo lícitas todas as demais atribuições de cunho administrativo e ordinárias de um grupo de assessoramento, sobretudo o constante do art. 59 do RICONAMA.

13. Deste modo, ante a inconstitucionalidade CHAPADA que vicia a apreciação jurídica realizada pelo GA quanto à caducidade (ou não) da Resolução CONAMA nº 303/02, torna-se defeso partir de sua conclusão, sendo rigor, em obediência ao art. 131 da CRFB/88, verificar tal aspecto, como prejudicial de mérito.

14. Por outro flanco, em que pese a impossibilidade de adoção direta e imediata da conclusão jurídica firmada por tal GA e conquanto sua fundamentação jurídica tenha natureza (jurídica) de mero fato - identicamente a quando a área técnica interpreta ou expõe determinada visão do ordenamento jurídico -, fato é que, como será concluído nesta peça, tal colegiado também seguiu a linha da instabilização da Resolução CONAMA nº 303/02 e o material ali produzido, tal como tabelas comparativas, é de válida utilização para compreensão da evidente alteração legislativa.

15. Desta forma, tem-se que o GA e a CTAJ - já que contida naqueloutro colegiado -, ainda que ao alvedrio do que determina o art. 131 da CRFB/88, terminaram por contribuir para um processo que, neste instante, pretende culminar com a revogação da Resolução CONAMA nº 303/02. Rumemos à prejudicial.

II.3 - Da caducidade da Resolução CONAMA nº 303/2002.

16. O ato *revisandum* tem o seguinte conteúdo, *in integrum*:

Art. 1o Constitui objeto da presente Resolução o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente.

Art. 2o Para os efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - nível mais alto: nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente; II - nascente ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea; III - vereda: espaço brejoso ou encharcado, que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d'água, onde há ocorrência de solos hidromórficos, caracterizado predominantemente por renques de buritis do brejo (*Mauritia flexuosa*) e outras formas de vegetação típica; IV - morro: elevação do terreno com cota do topo em relação a base entre cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a trinta por cento (aproximadamente dezessete graus) na linha de maior declividade; V - montanha: elevação do terreno com cota em relação a base superior a trezentos metros; VI - base de morro ou montanha: plano horizontal definido por planície ou superfície de lençol d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota da depressão mais baixa ao seu redor; VII - linha de cumeada: linha que une os pontos mais altos de uma sequência de morros ou de montanhas, constituindo-se no divisor de águas; 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; IX - manguezal: 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; X - duna: unidade geomorfológica de constituição predominante arenosa, com aparência de cômoro ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação; XI - tabuleiro ou chapada: paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude; XII - escarpa: rampa de terrenos com inclinação igual ou superior a quarenta e cinco graus, que delimitam relevos de tabuleiros, chapadas e planalto, estando limitada no topo pela ruptura positiva de declividade (linha de escarpa) e no sopé por ruptura negativa de declividade, englobando os depósitos de colúvio que localizam-se próximo ao sopé da escarpa; XIII - área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Art. 3o Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

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 cinqüenta 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 cinqüenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte; 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 cinqüenta metros; IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinqüenta 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; 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; 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; 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; X - em manguezal, em toda a sua extensão; XI - em duna; XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, a critério do órgão ambiental competente; 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; 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.

Art. 4o O CONAMA estabelecerá, em Resolução específica, parâmetros das Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso de seu entorno.

Art. 5o Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Resolução CONAMA no 4, de 18 de setembro de 1985.

16. Como é cediço, as Resoluções CONAMA são atos administrativos normativos secundários, materialização do dever-poder regulamentar[1]. Apesar de não inovarem o ordenamento jurídico, minudenciam, de forma técnica e democrática, a vasta legislação ambiental. São, por assim dizer, integralmente subordinadas ao ato que regulamentam. Não podem ir além ou aquém do texto legal. Contudo, é normal que o cair da ampulheta demande a alteração e revisão da legislação ambiental, afinal, a sociedade e o meio ambiente são dinâmicos. Nesta senda, determinado dispositivo legal, objeto de regulamentação por uma Resolução CONAMA, pode sofrer alteração de seu âmbito normativo por ato legislativo idôneo para tanto. Como tal dispositivo é fundamento de validade imediato da Resolução CONAMA, indiretamente e por consequência, seu conteúdo *pode* também ser instabilizado, já que houve perda do sustentáculo legal[2]

17. Neste sentido, o que fazer com o ato administrativo, subalterno à lei por essência, diante da revogação do ato normativo primário que lhe conferia fundamento? A melhor doutrina e jurisprudência têm entendido que a simples revogação ou suspensão da eficácia de diplomas normativos que sirvam para a edição de atos materializadores do dever-poder normativo não inquina, automática e necessariamente, a validade do ato administrativo normativo editado, *in verbis*:

Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere. **Questiona-se se esse decreto continua em vigor quando a lei regulamentada é revogada e substituída por outra. Entendemos que sim, desde que a nova lei contenha a mesma matéria regulamentada.**[3]

18. A jurisprudência aponta em idêntico sentido:

ADMINISTRATIVO - INTERTEMPORAL - LEI NOVA - REGULAMENTO - RECEPÇÃO. A revogação expressa de uma lei nova, nem sempre acarreta a derrogação do regulamento. Se os dispositivos do regulamento são compatíveis com os novos preceitos, o regulamento é recebido pelo diploma superveniente.[4]

19. Ato contínuo, 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 espaço de normação 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 nº 302 e 303, o que vem sendo objeto de debruçamento desta Consultoria Jurídica desde 2014, tal como certificado pelo Apoio/CONJUR-MMA nos autos.

20. Ora, como a Resolução CONAMA é ato administrativo normativo, diante da superveniência de diploma primário que fulmine, 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. Neste contexto, precisos são os contornos do instituto da caducidade, à luz da doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, *textus*:

Caducidade aqui significa a perda de efeitos jurídicos em virtude de norma jurídica superveniente contrária àquela que respaldava a prática do ato. O ato, que passa a ficar em antagonismo com a nova norma, extingue-se.[5].

21. Ao dispor sobre o panorama da extinção dos atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que, dentre as formas de extinção de um ato eficaz, há a retirada do ato e nesta última categoria insere-se a caducidade, *in litteris*:

d) retirada porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação dantes permitida pelo Direito e outorgada pelo ato precedente. É a *caducidade* (expressão, esta, que, embora igual, nada tem a ver com a caducidade nas concessões de serviço público - cf. Capítulo XII, n. 70).[6]

22. Diógenes Gasparini dispõe que a caducidade se configura “quando a retirada funda-se no advento de nova legislação que impede a permanência da situação anteriormente consentida”. [7]

23. Por todo o exposto, há de se averiguar cada dispositivo da Resolução CONAMA nº 303/02, a fim de verificar se tal fenômeno técnico-jurídico se operou. Desta feita, passa-se à contraposição dos tipos de APP constantes do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/02 e aqueles presentes nas Leis nºs 12.651/2012 e 12.727/2012.

24. Iniciando pela **APP das faixas marginais**, tem-se que o art. 3º, inciso I, alíneas 'a' a 'e' da Resolução CONAMA nº 303/02 sucumbiu frente ao art. 4º, inciso I, alíneas 'a' a 'e', da Lei nº 12.651/2012, sobretudo considerando a redação atribuída pela Lei nº 12.727/2012.

24.1. O primeiro ponto objeto de ilegalidade superveniente é a **contagem** das metragens: a Resolução CONAMA determina que a contagem seja feita “a partir do nível mais alto, em projeção horizontal”, enquanto a Lei determina que a contagem se dê “a partir da calha do leito regular”.

24.1.1. Inclusive, o termo “nível mais alto” é conceituado no inciso I do art. 2º da Resolução CONAMA como o “nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente”. Como tal definição está atrelada ao inciso I do art. 3º da própria Resolução, sua caducidade se dá por arrastamento.

24.2. O segundo ponto objeto de ilegalidade é o **âmbito de proteção da APP, ou seja, a extensão da mens legis**: determina a Lei que sejam APP as faixas marginais de “qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros”. A Resolução CONAMA abrangia os efêmeros e, no ponto, há uma intencional vontade do legislador em desconsiderar tais tipos de corpos hídricos.

24.3. Mantidas as metragens das alíneas, tem-se por caduco o *caput* do inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/02, enquanto inúteis os demais dispositivos que serão mera repetição. Sobre atos inúteis e, portanto desnecessários, sua revogação é medida expressa no âmbito da Administração Pública Federal, conforme a determinação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

25. Seguindo, tem-se, no inciso II do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303/2002, a **APP de entorno de nascente ou olho d'água**, temática esta que corresponde ao art. 4º, inciso IV da Lei nº 12.651/2012, com a redação dada pela Lei nº 12.727/2012. Tal dispositivo primário foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado abstrato. A Corte Excelsa entendeu, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903/DF, de relatoria do Min. Luiz Fux, que

(b) 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);

25.1. Desta forma, cotejando-se o dispositivo da Resolução CONAMA em discepção em face da norma extraída da Lei nº 12.651/2012, após a interpretação conforme dada pelo Supremo Tribunal Federal, tem-se que aquela passa a reproduzir esta, de modo que o ato secundário passa a ser desnecessário e, assim, sua revogação é medida expressa no âmbito da Administração Pública Federal, conforme a determinação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

26. O inciso III, alíneas 'a' e 'b' da Resolução CONAMA nº 303/02 cuida da **APP circundante de lagos e lagoas naturais**, temática esta constante do art. 4º, inciso II, alíneas 'a' e 'b' da Lei nº 12.651/2012. Conquanto a identidade de *sentido* do *caput* e dos incisos - em que pese a diferença gramatical, porque a Resolução utiliza o termo metragem mínima e a Lei usa o termo faixa com largura mínima -, a alínea 'a', disponente sobre a área urbana, apenas institui o regime jurídico limitativo da APP sobre "áreas urbanas consolidadas", enquanto a Lei admite a proteção ambiental diretamente para "áreas urbanas".

26.1. Em reforço, a própria Lei nº 12.651/2012, com a redação dada pela Lei nº 12.727/2012, fez questão de trazer conceito de área urbana consolidada completamente diferente, tendo-as como "aquela de que trata o inciso II do *caput* do art. 47 da Lei nº 11.977/2019 (art. 3º, XXVI). Tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.465/2017 que trouxe disciplina jurídica novamente diversa sobre o tema, senão vejamos:

Art. 16-C. O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, permitida a delegação, editará portaria com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação nos termos do art. 16-A desta Lei.

(...)

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;

III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;

IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e

V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; e

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

26.1. Tem-se, no ponto, uma ampliação da APP pela lei, pois conforme o inciso XIII do art. 2º da própria Resolução CONAMA nº 303/02, área urbana consolidada é apenas aquela que atenda aos seguintes critérios:

XIII - área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

26.2. Deste modo, inexistente sustentáculo legal para esta limitação constante da Resolução CONAMA 303/2002.

26.3. Relativamente à área rural, nada mais faz a Resolução que repetir a literalidade da lei, o que subsume este trecho do ato no referido art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

27. As **APPs em veredas** sofreram também intencional regime jurídico diverso por parte

do legislador. Para a Resolução CONAMA em prosclênio, a APP engloba a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado (art. 3º, IV). Em que pese a manutenção da metragem da APP de vereda no art. 4º, XI da Lei nº 12.651/2012, sobretudo considerando-se a redação dada pela Lei nº 12.727/2012, que fez questão de alterar sua redação - que era idêntica à da Resolução CONAMA 303/02 -, a fim de que a contagem da metragem se dê apenas a partir do espaço brejoso ou encharcado PERMANENTEMENTE. Deste modo, houve intencional instabilização do ato normativo secundário. O dispositivo tornou-se caduco, inequivocamente.

27.1. Por arrastamento, perde sentido a manutenção do conceito de vereda (Resolução CONAMA nº 303/02, art. 2º, inciso III)

28. Também decaiu a **APP de "topo de morros e montanhas"** do inciso V do art. 3º da Res CONAMA 303/02. Segundo o ato normativo secundário, há de incidir o regime jurídico limitativo da APP 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 à base;". A Lei, no art. 4º, IX, além de ampliar a proteção no que tange a montes e serras, traçou requisitos completamente diversos, pois a APP de topo de morros, montes, montanhas e serras, será aquela com "(...) altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, 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;". Há um evidente decaimento do dispositivo, portanto.

28.1. As conceituações trazidas na Resolução de "morro" e "base de morro ou montanha" tampouco se conformam ao novel regime jurídico primário. Há uma diferença de declividade (30% para a Resolução e 25% de inclinação média para a Lei), bem no forma de aferição da declividade. Desta forma, idêntica solução sofre o art. 2º, incisos IV e VI da Resolução CONAMA nº 303/2002.

28.2. A Lei nº 12.651/2012 não conceituou o termo "montanha", tampouco trouxe restrição de altura. Deste modo, a conceituação de montanha do inciso V do art. 2º da Resolução restringe o comando legal, o que é vedado em sede de regulamento técnico. Desta forma, a conceituação de montanha também caducou.

28.3. Ainda quanto a este tipo de APP, o parágrafo único do art. 2º da Resolução CONAMA nº 303/02 traz regime jurídico peculiar para os casos de pluralidade de morros ou montanhas com cumes separados entre si por distâncias inferiores a 500m. Trata-se de regime jurídico que também não foi albergado pela Lei nº 12.651/2012, de modo que, evitando repetições desnecessárias, aplica-se o fundamentado no item 29.1 e ss, a seguir.

29. A **APP de linha de cumeada** (art. 3º, VI da Res CONAMA 303/02) não foi albergada por ato normativo primário. Deste modo, tendo a APP natureza jurídica de "limitação administrativa", seu regime deve constar, necessariamente de lei ou outro ato normativo primário capazes de inovação do ordenamento jurídico. Deste modo, o dispositivo perdeu seu baldrame legal, posto que era viabilizado apenas pelo revogado Código Florestal de 1965.

29.1. No ponto, tratando-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente, este passa a inovar o ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, *caput*; 68 e 84, IV e VI).

29.2. Deve este trecho do ato, portanto, ser expurgado do ordenamento jurídico.

29.3. O ausente este tipo de APP, perde sentido qualquer manutenção da conceituação de "linha de cumeada" (art. 2º, inciso VII da Resolução), motivo pelo qual se reitera a aplicação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019, no sentido da necessidade de revogação expressa de dispositivo desnecessário.

30. Seguindo, a **APP de encosta**, instituída pelo art. 3º, inciso VII da Resolução CONAMA 303/02, abrange tanto a encosta, como parte desta, desde que possuam "declividade superior a cem por cento ou 45º na linha de maior declive;". A corresponde nte APP, na Lei nº 12.651/2012 abrange as encostas ou partes destas com "declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive". Tem-se, portanto, mera repetição de dispositivo primário, de modo que se impende a aplicação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

31. Relativamente à **APP de escarpa de tabuleiros e chapadas** (art. 3º, inciso VIII, 1ª figura da Res CONAMA 303/02), tal não possui guarida na Lei nº 12.651/2012. Deste modo, ausente ato normativo primário, há de se aplicar as considerações acima já tecidas no item 25 e ss.

31.1. Por extensão, perde sentido a manutenção isolada da conceituação de escapas, figura constante do inciso XII do art. 2º do ato *revisandum*, devendo sua revogação ocorrer por força do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

32. Já no que tange à **APP das bordas dos tabuleiros e chapadas**, presente no art. 3º, inciso VIII, 2ª figura da Resolução CONAMA nº 303/02, sua contagem deve se dar "a partir da linha de

ruptura em faixa nunca inferior a cem metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa". Tal APP, na Lei nº 12.651/2012, possui dimensão "até a linha de ruptura do relevo em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais" (art. 4º, inciso VIII). O confronto dos dispositivos revela idêntico sentido, de modo que o dispositivo é despicando, devendo ser revogado expressamente, conforme o art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

32.1. A conceituação de tabuleiro ou chapada constante do inciso XI do art. 2º da Resolução CONAMA nº 303/02 não pode subsistir, pois reduz o programa normativo da APP constante do art. 4º, inciso VIII, na medida em que a Lei não exigiu altitude superior a 600 metros. Deste modo, sua revogação também é medida que se impende em razão da caducidade do ato.

33. A **APP de restinga** constante do art. 3º, inciso IX, da Resolução CONAMA nº 303/02 sofreu intencional instabilização por parte do legislador da Lei nº 12.651/2012, senão vejamos.

33.1. A Resolução CONAMA nº 303/02 dispõe sobre 2 tipos de APP de restinga, a saber, nas restingas "em faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima" (art. 3º, IX, alínea 'a') e naquelas "em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadoras de mangues" (art. 3º, IX, alínea 'b').

33.2. A primeira, alusiva à metragem de 300 metros, não foi albergada por ato normativo primário. Deste modo, tendo a APP natureza jurídica de "limitação administrativa", seu regime deve constar, necessariamente de lei ou outro ato normativo primário capazes de inovação do ordenamento jurídico. Deste modo, o dispositivo perdeu seu baldrame legal.

33.2. Não obstante, a Lei nº 12.651/2012 trouxe a possibilidade de instituição de APP por *ato do Chefe do Poder Executivo - o que poderia ensejar, pelo menos em tese, até uma ampliação da proteção da presente alínea -*, fazendo menção, inclusive, à possibilidade de uma proteção adicional e finalística às restingas, senão vejamos, *in integrum*:

Art. 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:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

33.3. Ou seja, a presente hipótese não pode ser mantida, posto que editada pelo sujeito incompetente - o CONAMA. Sob a égide do revogado Código Florestal, a hipótese tinha guarida porque o CONAMA era subsumido como "Poder Público" (art. 3º). A Lei nº 12.651/2012, foi categórica em exigir que o novo ato seja editado pelo Chefe do Poder Executivo. Houve retirada, portanto, da competência para edição deste ponto do ato pelo CONAMA.

33.4. No ponto, tratando-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente, este passa a inovar o ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, *caput*; 68 e 84, IV e VI).

33.4. Deve este trecho do ato, portanto, ser expurgado do ordenamento jurídico.

33.5. Já no que tange à APP de restinga fixadora de dunas ou estabilizadora de mangue, tal foi prevista, com idêntico sentido - conquanto ligeira diversa redação -, no art. 4º, VI da Lei nº 12.651/2012. Deste modo, como já exposto acima repetidas vezes, é de se aplicar o art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019, no sentido da necessidade de revogação expressa de dispositivo inútil.

33.6. Por arrastamento, perde sentido a manutenção do conceito de restinga (Resolução CONAMA nº 303/02, art. 2º, inciso VIII)

33.7. Oportuna é a lição de Juliana Flávia Mattei, Édis Milaré e Rita Maria Borges Franco em artigo publicado na revista eletrônica "CONJUR", momento em que também sustentam a inconstitucionalidade e a ilegalidade da APP de Restinga, sobretudo a da faixa de 300 metros, tal como constante da Resolução CONAMA nº 303/2002. Ante o didatismo, *textus*[8]:

De fato, a Resolução Conama 303/2002 é ilegal e inconstitucional, porquanto ao regulamentar o antigo artigo 2º, alínea f, da então vigente Lei Federal 4.771/1965, inovou e ampliou o seu conceito. Segundo o artigo da lei, caracterizavam-se como de preservação

permanente as florestas e demais formas de vegetação natural 'nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues". Enquanto isso, a resolução trazia como APP também o espaço situado nas restingas "em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima" (artigo 3º, inciso IX, alínea a, da resolução). Ou seja, se para a lei a condição para a caracterização de um determinado espaço como APP dependia da verificação da função — de fixação de dunas ou de estabilização de mangues —, para a resolução, além dessa hipótese, o conceito estaria alargado para todo e qualquer espaço dentro dos 300 metros litorâneos com presença de vegetação de restinga, independentemente da função de tal vegetação.

Ora, se a restinga (em seu sentido geomorfológico, de acordo com o texto da Lei Federal 12.651/2012) exerce função de fixação de dunas ou de estabilização de mangues, não há que se falar em APP apenas nos 300 metros a partir da preamar, mas em toda a extensão em que se apresentar. De outro modo, se a lei (e tanto o Código Florestal de 1965 quanto o de 2012 vão nesse sentido) vincula a existência de função de fixação de dunas ou de estabilização de mangues para a caracterização das chamadas APPs de restinga, não será uma resolução (ato normativo hierarquicamente inferior à lei federal) que poderá desvincular esse requisito, ampliando o conceito e, assim, criando novas restrições a direitos.

Além disso, o Conama ao inovar na ordem jurídica, desbordou de sua competência, pois, como órgão regulamentador, à luz da Constituição Federal, não lhe é dado editar normas com força de lei — o que é de incumbência do Poder Legislativo.

Por fim, há de se considerar a própria revogação da resolução em comento. Ocorre que, com a superveniência do novo código, instituído pela Lei Federal 12.651/2012, que regulamentou por completo as hipóteses de área de preservação permanente, houve expressamente a revogação do fundamento de validade da aludida resolução (conforme seu artigo 83) que apoiava o nascimento e a sobrevivência do referido ato infralegal. Fato é que perdeu ela toda e qualquer eficácia, não mais subsistindo no ordenamento jurídico.

34. Seguindo, já no que tange à **APP de manguezal**, a APP da Resolução CONAMA nº 303/02 (art. 3º, X) e da Lei nº 12.651/2012 (art. 4º, VII) é idêntica, de modo que o dispositivo do ato normativo secundário tornou-se inútil, afinal, nada faz, senão reproduzir o novo texto legal. Impende-se, portanto, sua revogação expressa como determina o art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

34.1. A conceituação de "manguezal" (art. 2º, IX da Resolução CONAMA nº 303/02) foi também repetida no art. 3º, inciso XIII da Lei nº 12.651/2012. À semelhança da própria APP, é de se aplicar o art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019.

35. Sobre a **APP em duna** (Res CONAMA nº 303/02, art. 3º, XI), tal não foi prevista na Lei nº 12.651/2012. No ponto, tratando-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente, este passa a inovar o ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, *caput*; 68 e 84, IV e VI).

35.1 Deve este trecho do ato, portanto, ser expurgado do ordenamento jurídico por decaimento/caducidade.

35.2. O ausente este tipo de APP, perde sentido qualquer manutenção da conceituação de "duna" (art. 2º, inciso X da Resolução), motivo pelo qual se reitera a aplicação do art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019, no sentido da necessidade de revogação expressa de dispositivo inútil.

36. Sobre as APPS "em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estado que não tenham tais elevações, a critério do órgão ambiental competente" (Res CONAMA nº 303/02, art. 3º, XII), cindir-se-á sua análise jurídica.

36.1. O primeiro trecho (altitude superior a mil e oitocentos metros), foi integralmente previsto como APP no art. 4º, X, de modo que é de se aplicar o art. 8º, III do Decreto nº 10.139/2019, no sentido da necessidade de revogação expressa de dispositivo inútil.

36.2. Já quanto ao segundo trecho do citado dispositivo da Res CONAMA, não foi albergado por ato normativo primário. Deste modo, tendo a APP natureza jurídica de "limitação administrativa", seu regime deve constar, necessariamente de lei ou outro ato normativo primário capazes de inovação do ordenamento jurídico. Deste modo, o dispositivo perdeu seu baldrame legal, posto que era viabilizado apenas pelo revogado Código Florestal de 1965.

36.3. No ponto, tratando-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente, este passa a inovar o ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, *caput*; 68 e 84, IV e VI).

36.4. Deve este trecho do ato, portanto, ser expurgado do ordenamento jurídico.

37. Por fim, quanto às APPs dos incisos XIII, XIV e XV, todos do art. 3º da Resolução CONAMA 302/02 (APPs de locais de refúgio ou reprodução de aves migratória - inciso XIII; locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçados de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal - inciso XIV; e nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre - inciso XV), nenhuma delas foi albergada por ato normativo primário. Deste modo, tendo a APP natureza jurídica de "limitação administrativa", seu regime deve constar,

necessariamente de lei ou outro ato normativo primário capazes de inovação do ordenamento jurídico. Deste modo, o dispositivo perdeu seu baldrame legal.

37.1. No ponto, tratando-se de atos normativos secundários destituídos de um ato primário que os sustente, passam a inovar o ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, *caput*; 68 e 84, IV e VI).

37.2. É caso de reconhecimento da caducidade destes trechos do ato.

38. Relativamente ao artigo 4º da Resolução CONAMA nº 303/02 (Art. 4o O CONAMA estabelecerá, em Resolução específica, parâmetros das Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso de seu entorno) trata-se de dispositivo com eficácia exaurida, pois o CONAMA esgotou seu comando com a edição da Resolução CONAMA nº 302/02 e, desta forma, deve este ponto do ato ser revogado expressamente por força do art. 8º, inciso II do Decreto nº 10.139/2019.

II.4 - Da possibilidade de inclusão direta em pauta na próxima RO do Plenário do CONAMA

39. O §5º do art. 19 do Novo Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA nº 630/2019) giza que "Após posicionamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, poderá haver a inclusão direta em pauta, sob o regime de urgência e dispensada a oitiva de subcolegiados, de atos do CONAMA que se tornarem supervenientemente ilegais, inconstitucionais ou inconventionais."

40. Eis exatamente o caso dos autos, em que esta CONJUR/MMA, por meio deste Opinitivo e seu respectivo Despacho de aprovação, reconhece que a Resolução CONAMA nº 303/2002 tornou-se supervenientemente ilegal, ou seja, caducou/decaiu, de modo que se impende sua aplicação.

41. Apenas a título de esclarecimento, o RI CONAMA admite a declaração do regime de urgência por parte dos legitimados do §1º do art. 19, conforme o rito do art. 19, *caput* e §§1º a 4º, bem como já declara o regime de urgência, em si, para os casos de caducidade constatados pela Consultoria Jurídica junto ao MMA. Neste último tipo de regime de urgência, implícito, a manifestação da CONJUR/MMA já pode ensejar inclusão direta em pauta, dispensando-se a oitiva de subcolegiados e mesmo a fase de apresentação de arrazoados jurídicos sobre o tema pelos conselheiros (art. 11, §9º), pois não houve finalização de trabalho por qualquer Câmara Técnica.

III - Conclusão

42. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, concluo:

a) pela ausência de óbices jurídicos à revogação integral da Resolução CONAMA nº 303/2002, em razão da caducidade dos dispositivos acima analisados e, quanto aos remanescentes, por sua revogação por inutilidade/desnecessidade, como determina o Decreto nº 10.139/2019;

b) pela possibilidade de inclusão direta em pauta, na próxima RO do Plenário do CONAMA, da Res CONAMA ora apreciada.

44. É o Parecer. À Consideração do Consultor Jurídico deste Ministério Ambiental.

Brasília, 27 de fevereiro de 2020.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA.

[1] 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): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014).

[2] "Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 354.). Em idêntico sentido, imorredoura é a lição de Pontes de Miranda, *textus*: "Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum

princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. **Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale.**" (grifei).

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 175-176.

[4] RMS 14.219/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2002, DJ 24/06/2002, p. 187.

[5] Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 168.

[6] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 456.

[7] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 82 (citação em Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 167).

[8] MATTEI, Julaiana Flávia; MILARÉ, Édís; FRANCO, Rita Maria Borges. **Mais um passo para o fim da polêmica sobre APPs de restinga**. Revista **Consultor Jurídico**, 3 de setembro de 2018, <<<https://www.conjur.com.br/2018-set-03/opiniaio-outro-passo-fim-polemica-apps-restinga>>>, acesso em 28/02/2020, 16h23min.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0200000811202098 e da chave de acesso ea224774

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 381881084 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 04-03-2020 08:51. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
GABINETE-CONJUR

DESPACHO n. 00372/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.000811/2020-98

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o PARECER n. 00059/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, no sentido de que não há óbices jurídicos à revogação integral da Resolução CONAMA nº 303/2002, em razão da caducidade dos dispositivos acima analisados e, quanto aos remanescentes, por sua revogação por inutilidade/desnecessidade, como determina o Decreto nº 10.139/2019.
2. Ao apoio para as providências administrativas cabíveis.

Brasília, 09 de março de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0200000811202098 e da chave de acesso ea224774

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 391127893 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 09-03-2020 18:46. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
