

PROPOSTA DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002

Assunto: Proposta de revisão do conteúdo da Resolução CONAMA nº 303/2002 no que se refere à Área de Preservação Permanente de nascentes e olhos d'água, para adequação à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

[Local e Data]

Ref: Proposta de revisão do conteúdo da Resolução CONAMA nº 303/2002 quanto às definições e proteção de nascentes e olhos d'água.

1. Introdução

A presente proposta visa consolidar as definições previstas na Lei nº 12.651/2012 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903/2019 do Supremo Tribunal Federal (STF), julgada em 28 de fevereiro de 2018, na Resolução CONAMA nº 303/2002, sobre matéria específica referente à proteção de nascentes e olhos d'água, **sem alteração de mérito**. Essa consolidação é necessária pois os artigos 2º, inciso II, e 3º, inciso II, da referida Resolução encontram-se em desconformidade com os artigos 3º, incisos XVII e XVIII, e 4º, inciso IV, da Lei nº 12.651/2012, bem como com a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), que assegurou a proteção às nascentes e olhos d'água tanto perenes quanto intermitentes (sazonais).

No antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), nascentes e olhos d'água eram tratados como sinônimos pela legislação ambiental brasileira. A Lei nº 12.651/2012, entretanto, introduziu pela primeira vez uma distinção explícita entre esses dois conceitos, definindo “nascente” como o afloramento natural do lençol freático que dá início a um curso d'água e “olho d'água” como o afloramento natural do lençol freático

que não origina curso d'água¹ (Souza et al., 2019). Contudo, a Resolução CONAMA nº 303/2002² não acompanhou essa mudança legislativa, mantendo a definição anterior que tratava os conceitos como sinônimos.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903, fixou interpretação conforme à Constituição Federal para assegurar que tanto nascentes quanto olhos d'água intermitentes — isto é, de ocorrência sazonal — também configuram Áreas de Preservação Permanente (APP), e não apenas aqueles de caráter perene.

Por se tratar de decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade, aplica-se o disposto no artigo 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999³, segundo o qual a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade (inclusive a interpretação conforme à Constituição) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), possui eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Dessa forma, torna-se imprescindível adequar a Resolução CONAMA nº 303/2002 tanto à legislação federal vigente (Lei nº 12.651/2012) quanto à

¹ **Lei nº 12.651/2012:**

“Art. 3º (...)

XVII – *nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;*

XVIII – *olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente.”*

Art. 4º (...)

IV – *ao redor das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros.”* (BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2012.)

² **Resolução CONAMA nº 303/2002:**

“Art. 2º (...) II – *nascente ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea.”*

“Art. 3º (...) 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.* (BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 maio 2002, Seção 1, p. 68–69.)

³ “Art. 28. *Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.*

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.” (BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 nov. 1999).

interpretação conforme à Constituição Federal fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903.

A revisão proposta não representa uma alteração de mérito, mas sim uma consolidação normativa destinada a harmonizar a Resolução com a legislação vigente e sua interpretação conforme a Constituição Federal. Dessa forma, a presente proposta enquadra-se nas hipóteses de inexigibilidade de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme o artigo 3º, §2º, VI, do Decreto nº 10.411/2020⁴.

2. Justificativa para a revisão proposta

2.1 Consolidação das definições previstas na Lei nº 12.651/2012

A Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), em seu art. 3º, apresenta **definições distintas** para os conceitos de "nascente" e "olho d'água". Segundo a legislação federal, a principal diferença é que **nascentes** são pontos concentrados de descarga natural de águas subterrâneas, os quais podem dar origem a um curso d'água. Já os **olhos d'água** são áreas onde as águas subterrâneas do lençol freático emergem à superfície, de forma pontual ou difusa, por meio de um fluxo lento, insuficiente para formar um curso d'água. Segundo a legislação federal, ambos os conceitos são protegidos como Áreas de Preservação Permanente (APPs), conforme o artigo 4º, inciso IV, da Lei nº 12.651/2012.

Muito embora a Lei nº 12.651/2012 inicialmente tenha restringido a proteção como APPs apenas para nascentes e olhos d'água perenes, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903, em 2018, ampliou a proteção prevista para as áreas de APP, garantindo que nascentes e olhos d'água, tanto perenes quanto intermitentes (sazonais), sejam igualmente protegidos. Esse entendimento reforça a abrangência dos dispositivos legais e a distinção necessária entre os dois conceitos.

⁴ "Art. 3º

(...)

§ 2º É inexigível a elaboração de Análise de Impacto Regulatório nas seguintes hipóteses:

(...)

VI – quando se tratar de atos normativos que visem a consolidar normas, nos termos do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019." (BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a elaboração e revisão de Análise de Impacto Regulatório – AIR. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1º jul. 2020).

Contudo, a Resolução CONAMA nº 303/2002, ao manter o tratamento dos conceitos de “nascentes” e “olhos d’água” como sinônimos, induz à interpretação equivocada de que apenas afloramentos que dão origem a cursos d’água (“nascentes”) seriam protegidos. Com isso, áreas de olhos d’água, especialmente as intermitentes (sazonais), podem acabar negligenciadas, fragilizando a proteção da vegetação nativa em locais de afloramento do lençol freático que não geram cursos d’água (“olhos d’água”). Tal situação compromete a conservação de ecossistemas essenciais para a biodiversidade e para a segurança hídrica.

2.2. Problemas decorrentes da falta de distinção entre os conceitos

2.2.1. Risco de subproteção dos olhos d’água

A ausência de distinção clara entre os conceitos de “nascente” e “olho d’água”, conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 303/2002, expõe riscos de subproteção aos afloramentos do lençol freático que não dão início a cursos d’água. O uso predominante do termo “nascente” na legislação e no discurso técnico pode levar à interpretação restritiva de que apenas esses pontos são passíveis de proteção legal, deixando os olhos d’água mais vulneráveis à degradação.

Nesse sentido, conforme destacado por Souza et al. (2019):

“o CONAMA [...] regulamentou o conceito de nascentes e olhos d’água, mantendo-os como sinônimos e definiu-os como o ‘local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea’ (BRASIL, 2002, art. 2º, inciso II). (...)

Apesar do tratamento dado às nascentes e aos olhos d’água como sinônimos na literatura técnica e na legislação ambiental regulamentar, o Código Florestal de 2012 modificou os conceitos legais destas feições, diferenciando-as, bem como alterou o regime de proteção do entorno. Para o Código Florestal de 2012 todo afloramento natural de água subterrânea (freática) constitui um olho d’água ou uma nascente. A diferença fundamental entre eles é que as nascentes são perenes e sempre dão início a um

curso d'água, enquanto que os olhos d'água podem ser intermitentes e deles não derivam rios (BRASIL, 2012a)."

Assim, a equiparação dos conceitos pela Resolução CONAMA nº 303/2002 cria um cenário de ambiguidade normativa, em contraste com a Lei nº 12.651/2012, que reconhece distinções eco-hidrológicas relevantes.

2.2.2. Impactos na eficácia da gestão ambiental

A falta de clareza conceitual prejudica a implementação das políticas de conservação, gerando interpretações divergentes, por exemplo, entre órgãos ambientais e proprietários de terra. Essa situação compromete a proteção de áreas de afloramento do lençol freático e aumenta a vulnerabilidade dos ecossistemas a pressões antrópicas.

2.2.3. Fragilização da proteção de vegetação nativa em áreas de afloramento

Os impactos dessa ambiguidade se estendem a todos os biomas brasileiros que possuem vegetação associada a áreas de afloramento do lençol freático sem início de curso d'água. Estudos indicam que esses ambientes desempenham papel vital no funcionamento hidrológico das bacias, armazenando água de precipitação, recarregando aquíferos e liberando água subterrânea de forma gradual, o que aumenta a resiliência frente a extremos climáticos (Oliveira et al., 2017; Souza et al., 2019; Lane et al., 2023).

A ausência de distinção conceitual na Resolução nº 303/2002 pode levar à interpretação de que apenas as nascentes (aquelas que dão início a cursos d'água) são protegidas, negligenciando a relevância dos olhos d'água para a conservação de ecossistemas e de sua vegetação associada. Conforme enfatizado por Souza et al. (2019), essa abordagem ignora as distinções introduzidas pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa de 2012 e pela interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.903/2019), contribuindo para a fragilização da proteção ambiental.

A revisão normativa proposta busca superar essa lacuna, assegurando clareza técnica e fortalecendo a proteção dos afloramentos do lençol freático, essenciais à regulação do ciclo hidrológico, à biodiversidade e à provisão de serviços ecossistêmicos em escala nacional.

3. Propostas de Revisão da Resolução CONAMA nº 303/2002

3.1 Proposta de revisão do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 303/2002

- Redação Atual

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

(...)

II - nascente ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea;

- Proposta de Nova Redação:

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

(...)

II - nascente ~~ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea~~ afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente, que dá início a um curso d'água;

III - olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

3.2 Proposta de revisão do artigo 3º da Resolução CONAMA nº 303/2002

- Redação Atual

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

(...)

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;

- Proposta de Nova Redação:

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

(...)

II - ao redor de nascente ~~ou~~ e olho d'água, ~~ainda que perenes ou~~ intermitentes, com raio mínimo de cinquenta metros, ~~a partir da borda do afloramento no momento de máximo sazonal~~, de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

3.3 Justificativa para a nova redação dos artigos

As redações propostas alinham a Resolução CONAMA nº 303/2002 à Lei nº 12.651/2012 e ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 4.903, promovendo clareza técnica e jurídica. A distinção proposta assegura a proteção da vegetação de áreas de afloramento do lençol freático, independentemente de estarem associadas à formação de cursos d'água, garantindo a proteção de ecossistemas cruciais para a segurança hídrica, a biodiversidade e a provisão de serviços ecossistêmicos.

Adicionalmente, a referência à borda do afloramento no momento de máximo sazonal busca apenas conferir clareza operacional à aplicação da proteção legal e demarcação de APPs, sobretudo em casos de olhos d'água intermitentes (sazonais). Esse critério técnico é necessário para delimitar de forma objetiva a área efetivamente ocupada pelo afloramento do lençol freático ao longo do ciclo hidrológico anual, assegurando que a proteção legal incida sobre toda a extensão da área funcional de afloramento do lençol freático. Trata-se, portanto, de um ajuste redacional compatível com a legislação vigente, que não altera o mérito da proteção já garantida pela Lei nº 12.651/2012.

4. Dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR)

A presente proposta enquadra-se nas hipóteses de inexigibilidade de AIR previstas no artigo 3º, §2º, inciso VI, do Decreto nº 10.411/2020, por tratar-se de uma consolidação normativa que visa harmonizar a Resolução CONAMA nº 303/2002 com a Lei nº 12.651/2012, **sem alteração de mérito**. Conforme previsto, anexa-se o **MODELO A - Hipóteses de Inexigibilidade de AIR**, como comprovação da adequação da presente proposta.

5. Conclusão

A revisão proposta é necessária para harmonizar a Resolução CONAMA nº 303/2002 com a Lei nº 12.651/2012 e com a interpretação dada pelo STF na ADI nº 4.903, promovendo clareza técnica e segurança jurídica. A adequação reforça a proteção de áreas de afloramento do lençol freático em todos os biomas, inclusive quando não dão início a cursos d'água, reconhecendo sua importância para a

conservação da vegetação nativa, a manutenção do ciclo hidrológico e a garantia de serviços ecossistêmicos.

6. Anexos

Em cumprimento ao disposto no Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, seguem anexos os documentos complementares à presente proposta:

- **Anexo I** - Modelo A - Hipóteses de Inexigibilidade de AIR.
- **Anexo II** - Resolução CONAMA nº 303/2002 com destaque das alterações propostas.

7. Referências

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 set. 1965.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 nov. 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938/1981, 9.393/1996 e 11.428/2006; revoga as Leis nºs 4.771/1965 e 7.754/1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67/2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. **Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 maio 2002, Seção 1, p. 68–69.

LANE, C. R.; et al. Hydrological, Physical, and Chemical Functions and Connectivity of Non-Floodplain Wetlands to Downstream Waters: A Review. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, v. 54, n. 2, p. 346–371, abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1111/1752-1688.12633>

LANE, C. R.; CREED, I. F.; GOLDEN, H. E.; LEIBOWITZ, S. G.; MUSHET, D. M.; RAINS, M. C.; WU, Q.; D'AMICO, E.; ALI, G. A.; ALEXANDER, L. C.; BASU, N. B.; BENNETT, M. G.; CHRISTENSEN, J. R.; COHEN, M. J.; COVINO, T. P.; DEVRIES, B.; HILL, R. A.; JENCOSO, K.; ROSENBERRY, D. O.; LANG, M. W.; ROVER, J.; VANDERHOOF, M. K.; e demais colaboradores. Vulnerable waters are essential to watershed resilience. *Ecosystems*, v. 26, p. 1–28, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10021-021-00737-2>

OLIVEIRA, P. T. S.; LEITE, M. B.; MATTOS, T.; NEARING, M. A.; SCOTT, R. L.; da SILVA MATOS, D. M.; WENDLAND, E. Groundwater recharge decrease with increased vegetation density in the Brazilian cerrado. *Ecohydrology*, v. 10, e1759, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/eco.1759>

SOUZA, K. I. S.; CHAFFE, P. L. B.; PINTO, C. R. S.; NOGUEIRA, T. M. P. Proteção ambiental de nascentes e afloramentos de água subterrânea no Brasil: histórico e lacunas técnicas atuais. *Águas Subterrâneas*, v. 33, p. 76–86, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14295/ras.v33i1.29254>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4903/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 28 fev. 2018, Tribunal Pleno. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 9 out. 2019.

(Local e data)

(Nome e assinatura)