



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL - CGMAM

PARECER Nº 00093/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.014401/2025-39

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

CONAMA. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. SUBMISSÃO AO COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS - CIPAM. AVALIAÇÃO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE E PERTINÊNCIA. JURIDICIDADE FORMAL ATENDIDA.

RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho n. 10940/2026-MMA (2227104), o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva encaminhou a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima proposta de Resolução do CONAMA que busca a “*revisão da Resolução CONAMA n° 303, de 20 de março de 2002, para adequação terminológica e técnica à Lei n° 12.651/2012 e à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 4.903*”.

2. Dentre os documentos mais importantes que instruem os autos, destacam-se:

a) proposta de Resolução CONAMA (2159401, fl. 06), apresentada pela Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental com fundamento na Nota Técnica n. 3384/2025-MMA (2142910);

b) Declaração de inexigibilidade de Análise de Impacto Regulatório (2159415);

c) Nota Informativa n. 1363/2025-MMA (2177907);

d) Nota Técnica n. 2/2026/COUSF/CGFLO/DBFLO (2225540); e

e) Ofício n. 218/2026/GABIN (2225538).

3. Assim, o DSISNAMA submete “*o processo à apreciação dessa Consultoria Jurídica, para manifestação quanto ao juízo de admissibilidade da matéria, com vistas à sua submissão ao CIPAM*”.

4. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Após o recebimento da proposta de resolução (2159401) oriunda da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental desta Pasta, o Departamento de Apoio ao CONAMA e ao SISNAMA - DSISNAMA colheu manifestação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e, por fim, encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para “*manifestação quanto ao juízo de admissibilidade da matéria, com vistas à sua submissão ao CIPAM*.”

6. Como se extrai do § 5º do art. 12 do Regimento Interno do CONAMA - RICONAMA, “*proposta de resolução será submetida ao CIPAM, acompanhada dos pareceres e da justificativa com a AIR, apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência*”.

7. É justamente neste estágio do trâmite procedimental que a proposta da SQA se encontra, sendo que o DSISNAMA, enquanto órgão responsável pela Secretaria-Executiva do colegiado, enviou os autos a esta CONJUR/MMA em razão do § 3º do mesmo dispositivo regimental, *verbis*:

§ 3º A **Secretaria-Executiva do Conama solicitará a manifestação** dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima sobre proposta de resolução e de recomendação, **incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições**, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de trinta dias.

8. Embora o RICONAMA não detalhe exatamente quais seriam os critérios a serem investigados quando do exame da **admissibilidade da proposta, presume-se que sejam aspectos vinculados aos elementos gerais dos atos**

administrativos, para além de requisitos formais especificamente exigidos pela norma de regência, excluídos os juízos meritórios próprios da pertinência, de natureza discricionária estranha à esfera de atribuições desta CONJUR/MMA.

9. Reiterando-se que se trata de exame de admissibilidade – isso é, que não representa deliberação que vincule os demais órgãos do CONAMA –, **verifica-se que que, em princípio, a proposta atende aos requisitos de competência, forma, procedimento, instrução por AIR, objeto, motivo e finalidade pública, como se verá abaixo.**

10. Quanto à **competência**, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabeleceu as competências do CONAMA, prevendo, em especial nos artigos 6º, inciso II e 8º, inciso VII, que:

Art 6º

(...)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

Art. 8º Compete ao CONAMA:

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

11. Já o Regimento Interno do CONAMA (Portaria GM/MMA Nº 710, de 15 de setembro de 2023, prevê em seu artigo 11 que *"todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa devidamente fundamentada."*

12. No presente caso, registrou a Nota Informativa n. 1363/2025-MMA que a proposta foi *"encaminhada pelo Conselheiro do CONAMA Adalberto Maluf, Secretário Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental"*.

13. Assim, sem vícios na competência, em princípio.

14. Quanto à **forma**, o ato está consonância com o Decreto n. 12.002/2024, o qual estabelece o que segue:

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

(...)

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados. (sem destaques no original)

15. Outrossim, o art. 10 do Regimento Interno do CONAMA determina que:

São atos do Conama:

I - Resolução:

a) quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

16. Quanto à **legística e à redação em si**, sabe-se que, para a conclusão do ciclo de deliberações, a proposta passará também pela correspondente Câmara Técnica, pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e pelo Plenário, com elevadas chances de sofrer alterações, daí porque, em regra, opta-se pela mínima intervenção nessa etapa, reservando-se exame conclusivo para o momento anterior à publicação, se houver.

17. **Nada obstante, recomenda-se que em obséquio ao paralelismo das formas, a proposta de revisão da Resolução CONAMA n. 303/02 (2159401, fl. 06) ganhe uma roupagem de nova resolução, que promoverá alterações na norma atualmente em vigência, com a seguinte sugestão:**

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere a 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 em seu Regimento Interno, resolve:

Art. 1º A Resolução CONAMA n. 303, de 20 de março de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º

.....

II - nascente: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente, que dá início a um curso d'água;

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

....." (NR)

"Art. 3º

II - ao redor de nascente e olho d'água, 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;

....." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

18. Ainda, o ato normativo sob análise tem **objeto** certo e lícito, qual seja, modificar a Resolução CONAMA n. 303/02 para harmonizar as definições de nascente e olho d'água e a conceituação de Área de Preservação Permanente com o Código Florestal e o entendimento professado pelo Supremo Tribunal Federal.

19. O **motivo** e a **finalidade pública** do ato foram, em princípio, atendidos, nos termos da própria proposta em tela.

20. Sob o **aspecto procedimental**, o Regimento Interno do CONAMA traz as regras pertinentes. São elas:

Art. 12. As propostas de resolução deverão ser apresentadas à Secretaria-Executiva do Conama por meio de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.

§1º A justificativa da proposta de resolução deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - relevância da matéria ante às questões ambientais do País;

II - degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas;

III - aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas;

IV - escopo do conteúdo normativo; e

V - análise de impacto regulatório - AIR ou a justificativa para sua dispensa, observado o disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

§2º O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima disponibilizará modelo orientativo com as diretrizes para a elaboração da AIR de que trata o inciso V do §1º.

§3º A Secretaria-Executiva do Conama solicitará a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima sobre proposta de resolução e de recomendação, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de trinta dias.

§4º Proposta de deliberação sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida deverá ser analisada preliminarmente pelo Ibama, a quem cabe encaminhá-la à Secretaria-Executiva no prazo máximo de trinta dias.

21. **Salvo melhor juízo, a unidade proponente não apresentou documento – Nota Técnica n. 3384/2025-MMA – com justificativa que contemple expressamente os requisitos dos incisos I a IV**, carecendo este órgão de assessoramento jurídico de competência para avaliar tecnicamente a relevância da matéria antes as questões ambientais do País, assim como para investigar se seria ou não o caso da apresentação de informações quanto à degradação ambiental observada e os aspectos ambientais a serem preservados.

22. Por outro lado, a SQA declarou a **inexigibilidade de Análise de Impacto Regulatório - AIR** por categorizar a proposta como consolidação de "*outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito*" (art. 3º, § 2º, inciso VI, do Decreto n. 10.411/21), o que, em princípio, mostra-se adequado, sem prejuízo da responsabilidade do gestor interessado pelo enquadramento.

23. Em continuidade, os §§ 3º e 4º também foram observados, localizando-se nos autos manifestação técnica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, para além da própria justificativa da unidade proponente.

24. Na Nota Técnica n. 3384/2025-MMA (2142910), a Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental assim se pronunciou:

Contextualização

Esta Nota Técnica (NT) tem por finalidade instruir a autuação de processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com vistas a dar seguimento formal à iniciativa de revisão da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.

A presente iniciativa origina-se da necessidade de adequação normativa identificada no âmbito das ações desta Coordenação-Geral de Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas. O objetivo central é corrigir uma defasagem regulatória que atualmente compromete a plena aplicação da legislação federal e a efetiva proteção de feições hídricas essenciais para a segurança hídrica e para o equilíbrio do ciclo hidrológico.

Constata-se uma desatualização da Resolução CONAMA nº 303/2002 frente ao arcabouço legal e jurisprudencial vigente, notadamente a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Lei de Proteção da Vegetação

Nativa - LPVN), e a decisão de efeito vinculante proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903:

- a) CONAMA 303/2020, artigo 2o: II - nascente ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea;
- b) Lei nº 12.651/2012, artigo 3: XVII - nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água; ([Vide ADIN Nº 4.903](#)); XVIII - olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

Logo, a Resolução CONAMA nº 303/2002 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs), encontra-se defasada, exigindo correção e harmonização com base em fundamentos científicos, legislativos e jurisprudenciais.

Definições

Do ponto de vista técnico-científico, existe uma distinção funcional crítica entre "nascentes" e "olhos d'água" que não é refletida na CONAMA 303/2002 e na aplicação da legislação ambiental vigente. A literatura científica eco-hidrológica demonstra que, embora ambos sejam afloramentos do lençol freático, suas funções diferem:

- a) **Nascentes** são definidas como afloramentos que dão origem (formam) a um curso d'água.
- b) **Olhos d'água** são afloramentos (pontuais ou difusos) que não originam (não formam) um curso d'água. Mesmo não formando cursos d'água, os olhos d'água são fundamentais para a manutenção de zonas úmidas não ripárias (ex: Campos Úmidos, Campos de Murundus) e para a regulação do ciclo hidrológico e seus fluxos, funcionando como zonas de armazenamento, evaporação e recarga.

A redação desatualizada do art 2o, inciso II da Resolução CONAMA nº 303/2002, ao tratar esses sistemas hídricos (nascentes e olhos d'água) como sinônimos, induz à negligência e invisibilidade dos "olhos d'água difusos" nos processos de uso e ocupação da terra, pois esses sistemas. Essa invisibilidade institucional, atualmente reforçada por sistemas como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) que agrupa as duas categorias, tem comprometido a proteção efetiva desses ecossistemas vitais para a segurança hídrica, climática e biodiversidade.

Adequação à LPVN

A Resolução CONAMA nº 303/2002 é um ato normativo anterior à LPVN (Lei nº 12.651/2012). A lei federal, hierarquicamente superior, superou a definição da Resolução CONAMA 303/2002 ao estabelecer, pela primeira vez, uma distinção técnica explícita entre os conceitos.

- a) Lei nº 12.651/2012, Art. 3º, inciso XVII: Define "nascente" como "afloramento natural do lençol freático que dá início a um curso d'água".
- b) Lei nº 12.651/2012, Art. 3º, inciso XVIII: Define "olho d'água" como "afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente".

No entanto, a Resolução nº 303/2002, em seu Art. 2º, inciso II, mantém uma definição única e sinônima ("nascente ou olho d'água"), contrariando, assim, o princípio da legalidade, que exige a adequação da norma infralegal (Resolução) ao texto da lei federal (LPVN). A manutenção dessa sinonímia na Resolução esvazia, na prática, a intenção do legislador de 2012 de proteger os olhos d'água como feições autônomas.

Adequação à Interpretação Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF)

Em 2018, o Supremo Tribunal Federal, 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)". Esta decisão, conforme o Art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, possui "eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal".

A Resolução CONAMA nº 303/2002, embora mencione feições "intermitentes", falha em internalizar plenamente a distinção da LPVN, e também não fornece o critério técnico-operacional para a delimitação dessas áreas sazonais. Assim, a decisão do STF tornou imperativo não apenas o reconhecimento da proteção, mas também o estabelecimento de como essa proteção deve ser operacionalizada na prática (ex: o ponto de referência para a medição do raio de 50 metros em uma feição que varia de tamanho e forma).

Proposta de Encaminhamento

Para sanar as lacunas e desconformidades identificadas, propõe-se a correção pontual do artigo 2o, inciso II da Resolução CONAMA nº 303/2002. A minuta da proposta, que segue anexa a esta NT, visa três objetivos:

- a) Distinguir os conceitos de "nascente" e "olho d'água", alinhando-os à LPVN;
- b) Consolidar textualmente a proteção das feições perenes e intermitentes, conforme ADI 4.903; e
- c) Inserir critério técnico-operacional necessário para a delimitação de feições intermitentes, preenchendo a lacuna operacional deixada pela decisão do STF.

Sobre o assunto, encaminho a Nota Técnica 2 (26088752), com manifestação da área técnica da Diretoria de Biodiversidade e Florestas (DBFlo) deste Instituto, que conclui que **a proposta não apenas harmoniza o regulamento administrativo com o ordenamento jurídico vigente após o julgamento da ADI nº 4.903, como também aprimora significativamente o rigor técnico ao instituir o nível de máximo sazonal como o marco inicial para a medição das Áreas de Preservação Permanente (APP)**. Recomenda-se, contudo, a discussão técnica acerca da terminologia proposta, bem como a necessária revisão formal das referências ao antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) presentes nos "considerandos" da minuta.

26. **Nessa senda, tem-se que, sob o ponto de vista estritamente jurídico, os critérios de admissibilidade aparentemente foram preenchidos.**

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

27. Ante o exposto, conclui-se que **os requisitos procedimentais estabelecidos no art. 12 do Regimento Interno do CONAMA foram, em princípio, atendidos pela proposta de resolução, a qual, salvo melhor juízo, também preenche adequadamente as condicionantes dos atos administrativos, não havendo óbice jurídico formal a sua submissão ao CIPAM, ressalvada avaliação sobre os apontamentos deduzidos nos itens 17 e 21 e o juízo do colegiado sobre os aspectos meritórios.**

28. Em caso de aprovação, sugere-se a **restituição dos autos ao DSISNAMA** para conhecimento, análise e adoção das providências de estilo, **aconselhando-se o envio ao CIPAM para a correspondente deliberação sobre admissibilidade e pertinência da proposta.**

À consideração superior.

Brasília, 13 de fevereiro de 2026.

BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Matéria Ambiental

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000014401202539 e da chave de acesso e851a131



Documento assinado eletronicamente por BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3099056671 e chave de acesso e851a131 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-02-2026 12:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00462/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.014401/2025-39

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

1. Acolho o PARECER Nº 00093/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU, por seus próprios fundamentos.
À consideração superior.

Brasília, 19 de fevereiro de 2026.

MICHELINE MENDONÇA NEIVA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA ADJUNTA
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

De acordo. Ao Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria-Executiva, com pedido de especial atenção para a necessidade de formular minuta de Resolução que altera a Resolução CONAMA 303, de 2002, conforme item 17 do PARECER Nº 00093/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

Brasília, 19 de fevereiro de 2026.

RICARDO CAVALCANTE BARROSO
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR JURÍDICO
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000014401202539 e da chave de acesso e851a131



Documento assinado eletronicamente por RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3102543576 e chave de acesso e851a131 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO CAVALCANTE BARROSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-02-2026 18:29. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3102543576 e chave de acesso e851a131 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-02-2026 15:30. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
