



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
SECRETARIA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE URBANO, RECURSOS HÍDRICOS E QUALIDADE
AMBIENTAL

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E MEIO AMBIENTE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B - Bairro Esplanada, Brasília/DF, CEP 70068-901

Telefone: - <http://www.mma.gov.br/>

PARECER Nº 800/2026-MMA
PROCESSO Nº 02000.014401/2025-39
INTERESSADO: GABINETE DA SECRETARIA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE
URBANO, RECURSOS HÍDRICOS E QUALIDADE AMBIENTAL
ASSUNTO: Proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 303/2002 — definições
de nascente e olho d'água, proteção de afloramentos intermitentes e
critério de delimitação da APP.

Finalidade: Parecer decorrente de pedido de
vista destinado a subsidiar a Câmara Técnica
de Assuntos Jurídicos — CTAJ.

I – RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO E ÂMBITO DO EXAME JURÍDICO

Trata-se de proposta de revisão pontual da Resolução CONAMA nº 303/2002, destinada a atualizar as definições de nascente e olho d'água e a explicitar a proteção das ocorrências perenes e intermitentes, em conformidade com a Lei nº 12.651/2012 e com a interpretação **vinculante** fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.903.

A proposta também estabelece que o raio mínimo de cinquenta metros seja medido a partir da borda do afloramento no momento de máximo sazonal, suprimindo lacuna operacional relevante para a identificação, delimitação e fiscalização dessas Áreas de Preservação Permanente.

Antes do exame individual das objeções apresentadas, é necessário delimitar o âmbito institucional em que a matéria se encontra. A competência da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos é especializada e, por isso mesmo, juridicamente delimitada. Nos termos do art. 31, V, do Regimento Interno do CONAMA, cabe à CTAJ examinar a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa das propostas, bem como sua compatibilidade com os acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Não lhe compete refazer, sob a forma de controle jurídico, o juízo técnico e regulatório já realizado pela Câmara Técnica pertinente, nem ampliar de ofício o objeto do processo para alcançar matérias que não integram a revisão em tramitação. Ver [Regimento Interno do CONAMA](#).

Isso não impede que aspectos técnicos ou operacionais sejam considerados quando produzam efetiva repercussão jurídica. Exige, contudo, que a objeção venha acompanhada da indicação precisa de vício de constitucionalidade, ilegalidade, inadequação de técnica legislativa ou incompatibilidade internacional. Divergências quanto à conveniência da solução regulatória, preferências terminológicas sem demonstração de conflito com norma superior, questionamentos sobre o mérito científico de critérios já examinados pela Câmara Técnica de origem, dificuldades

operacionais de adaptação do CAR ou controvérsias relativas a dispositivos estranhos ao objeto da revisão **não constituem, por si sós, fundamento regimental para rejeitar ou devolver a proposta**. Admitir o contrário significaria converter a CTAJ em nova instância de deliberação de mérito, contrariando a divisão de competências estabelecida pelo próprio Regimento Interno.

Durante a apreciação jurídica, foram suscitadas objeções relacionadas à hierarquia normativa, à permanência da palavra “perenes” no art. 4º, IV, da Lei nº 12.651/2012, à competência do CONAMA, à suposta exigência de ato do Chefe do Poder Executivo, aos possíveis efeitos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), à caracterização da intermitência, à disciplina das restingas e à possibilidade de revogação integral da Resolução nº 303/2002.

O presente parecer examina se existe impedimento constitucional ou legal à aprovação da proposta. Como será demonstrado, tal impedimento não existe.

II – CONCLUSÃO JURÍDICA CENTRAL

A proposta é constitucional, legal e juridicamente defensável. Seu conteúdo não cria nova modalidade de APP nem amplia discricionariamente uma limitação administrativa. Ele consolida, em norma regulamentar, proteção que já decorre da Lei nº 12.651/2012 tal como obrigatoriamente interpretada pelo STF.

O ponto central consiste em compreender que a “interpretação conforme” fixada em ação direta de inconstitucionalidade não é uma opinião judicial que a Administração Pública possa acolher ou rejeitar. Trata-se de decisão com eficácia contra todos e efeito vinculante, que define o significado constitucionalmente válido da lei e deve ser observada por todos os órgãos da Administração Pública.

Por isso, é juridicamente incorreta a afirmação de que o CONAMA deveria aguardar o Congresso Nacional modificar a redação da Lei nº 12.651/2012 para somente então aplicar a ADI nº 4.903. Nem a Constituição nem a Lei nº 9.868/1999 estabelecem essa condição. A decisão do STF produz efeitos por si mesma.

Também não procede a tentativa de transferir para esta revisão controvérsias relativas a outros dispositivos da Resolução nº 303/2002, como a disciplina das restingas. A existência de questão jurídica autônoma em outro inciso não torna ilegal a atualização referente a nascentes e olhos d’água e não autoriza a revogação integral de um ato normativo composto por disposições materialmente separáveis.

A segurança jurídica, no caso, não está em conservar uma leitura literal que o STF já afastou nem em paralisar a atualização de uma matéria incontroversamente vinculada ao julgamento constitucional até que todos os demais temas da resolução sejam simultaneamente revistos. Está em alinhar o regulamento, a fiscalização e os sistemas administrativos à norma atualmente vigente.

III – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO

A proteção de nascentes e olhos d’água intermitentes não foi criada pela proposta atual. Ela possui longa tradição no ordenamento ambiental brasileiro.

O antigo Código Florestal, Lei nº 4.771/1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803/1989, considerava como de preservação permanente a vegetação situada:

“nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados ‘olhos d’água’ [...] num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros”.

A legislação já reconhecia, portanto, a existência de nascentes intermitentes, mencionava expressamente os olhos d’água e estabelecia o raio mínimo de cinquenta metros. Ver [Lei nº 4.771/1965, redação histórica do art. 2º, “c”](#).

Em 2002, a Resolução CONAMA nº 303 definiu nascente ou olho d’água conjuntamente como o “local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea” e protegeu seu entorno com raio mínimo de cinquenta metros. A resolução, portanto, não inaugurou a proteção, mas regulamentou obrigação já presente na legislação então vigente.

A Lei nº 12.651/2012 modificou a técnica legislativa e passou a separar os conceitos de nascente e olhos d’água. Em seu art. 3º, XVII, definiu **nascente** como:

“afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d’água”.

No inciso XVIII, definiu **olho d’água** como:

“afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente”.

A lei atual, portanto, **não** considera os dois termos sinônimos. Ambos têm origem em afloramento natural do lençol freático, mas a nascente é caracterizada também por dar início a um curso d’água, enquanto o olho d’água não depende necessariamente dessa função. Ver [Lei nº 12.651/2012, art. 3º, XVII e XVIII](#).

A redação original do art. 4º, IV, da Lei nº 12.651/2012 protegia:

“as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água, qualquer que seja a sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros”.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 571/2012, convertida na Lei nº 12.727/2012, acrescentou a palavra “perenes” ao dispositivo:

“as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes [...] no raio mínimo de 50 metros”.

Essa restrição deu origem à controvérsia constitucional examinada pelo STF. No julgamento da ADI nº 4.903, o Tribunal conferiu “interpretação conforme” ao art. 4º, IV, para reconhecer que:

“os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente”.

Essa passagem histórica demonstra que a proposta não inventa uma nova proteção. Ela atualiza a Resolução nº 303/2002 para compatibilizá-la com a distinção conceitual da lei e com o alcance protetivo obrigatório fixado pelo STF.

IV – A DECISÃO DO STF É VINCULANTE MESMO SEM ALTERAÇÃO DO TEXTO DA LEI

A Constituição Federal, em seu art. 102, § 2º, estabelece que:

“§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. ”.

A vinculação alcança a Administração federal, estadual e municipal, incluindo o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama, os órgãos ambientais estaduais e os sistemas administrativos por eles utilizados. Ver [Constituição Federal, art. 102, § 2º](#).

A Lei nº 9.868/1999 torna esse ponto ainda mais claro. Seu art. 28, parágrafo único, dispõe que:

“Art. 28. 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.”.

A lei menciona expressamente a “**interpretação conforme**” porque essa técnica não depende da retirada de palavras do texto legal. O texto da lei permanece publicado, mas somente pode ser aplicado segundo o significado considerado compatível com a Constituição. Ver [Lei nº 9.868/1999, art. 28, parágrafo único](#).

É preciso, nesse ponto, distinguir **texto legal** e **norma jurídica**. O texto legal corresponde às palavras impressas no artigo. A norma jurídica é o comando que resulta da interpretação válida desse texto à luz da Constituição. **Depois da ADI nº 4.903, a palavra “perenes” continua graficamente no art. 4º, IV, mas não pode mais ser utilizada para excluir da proteção os entornos de nascentes e olhos d’água intermitentes.**

A norma aplicável, portanto, não é a leitura literal isolada do dispositivo. É o art. 4º, IV, da Lei nº 12.651/2012 interpretado conforme a Constituição pelo STF.

Não existe, na Constituição ou na Lei nº 9.868/1999, qualquer regra que condicione essa eficácia à posterior atuação do Congresso. Se a “interpretação conforme” somente produzisse efeitos depois de uma alteração legislativa, a decisão do STF permaneceria suspensa por prazo indeterminado, esvaziando precisamente o efeito vinculante que a Constituição lhe atribuiu.

Também não é juridicamente aceitável deixar de aplicar o julgamento sob o argumento de que o STF poderia rever sua posição no futuro. Enquanto não houver nova decisão da própria Corte ou modificação válida do quadro normativo, a Administração **deve** cumprir o entendimento vigente. **Segurança jurídica não consiste em antecipar uma hipotética mudança de jurisprudência, mas em obedecer à decisão vinculante enquanto ela estiver em vigor.**

Assim, a proposta não substitui a lei por jurisprudência. Ela aplica a própria lei segundo o significado constitucional que o STF tornou obrigatório.

V – NÃO HÁ VIOLAÇÃO À HIERARQUIA DAS NORMAS

A objeção fundada na hierarquia normativa compara a minuta apenas com a palavra “perenes”, desconsiderando a decisão que definiu o alcance juridicamente válido do dispositivo.

A comparação correta não é entre a resolução e um fragmento literal da lei. É entre a resolução e a Lei nº 12.651/2012 **tal como interpretada de maneira vinculante pelo STF**.

Feita essa comparação, não há oposição. A proposta distingue nascente e olho d’água, mantém como elemento indispensável o afloramento natural do lençol freático, explicita a proteção das ocorrências perenes e intermitentes e conserva o raio mínimo de cinquenta metros.

É verdade que o art. 3º, XVII, da lei utiliza a perenidade na definição de nascente, enquanto a redação proposta admite nascente intermitente quando o afloramento dá início a um curso d’água. Essa diferença literal não deve ser escondida, mas tampouco pode ser examinada como se a ADI nº 4.903 não existisse. O próprio STF, no comando resultante do julgamento, reconheceu a proteção dos entornos de “nascentes e olhos d’água intermitentes”. A redação proposta reproduz esse alcance protetivo e utiliza como elemento funcional da nascente o fato de dar início ao curso d’água.

Pode haver preferência técnica ou terminológica por outra forma de redação. Isso, contudo, não equivale a demonstrar ilegalidade. Uma proposta somente poderia ser barrada por hierarquia normativa se contrariasse materialmente norma superior vigente. **Não é o caso**.

O Parecer nº 00093/2026/CONJUR-MMA/CGU/AGU, embora emitido na etapa de admissibilidade e sem vincular a deliberação posterior da CTAJ, sugeriu a própria redação em análise. Concluiu que, em princípio, a proposta atende aos requisitos de “competência, forma, procedimento, instrução por AIR, objeto, motivo e finalidade pública” e registrou que o ato possui “objeto certo e lícito”. Ver Parecer CONJUR/MMA nº 00093/2026.

A análise técnica do Ibama também foi favorável, qualificando a alteração como pertinente, oportuna e necessária. Eventuais observações terminológicas foram apresentadas como sugestões técnicas, e não como vícios de legalidade ou condições para aprovação. Ver Nota Técnica nº 2/2026 do Ibama.

Não existe, portanto, fundamento para transformar uma possível preferência redacional em impedimento jurídico.

VI – A PROPOSTA NÃO CRIA NOVA CATEGORIA DE APP

A proteção dos entornos de nascentes e olhos d’água intermitentes já decorre da Lei nº 12.651/2012 interpretada conforme a Constituição pelo STF. O raio mínimo de cinquenta metros também já está estabelecido em lei.

O CONAMA não está escolhendo se essas ocorrências devem ser protegidas. Essa questão já foi resolvida pela jurisdição constitucional. O Conselho apenas explicita a norma aplicável e define o parâmetro técnico necessário à sua execução.

Trata-se de harmonização terminológica, consolidação do entendimento vinculante e preenchimento de uma lacuna operacional. Não se trata da criação autônoma de limitação

administrativa sem fundamento legal.

Essa distinção é essencial porque a competência regulamentar não permite que um órgão administrativo invente nova categoria de APP, mas permite (e, diante de uma decisão vinculante, **exige**) que ele estabeleça critérios técnicos para tornar efetiva uma proteção já prevista em norma superior.

VII – O ART. 6º DA LEI Nº 12.651/2012 NÃO IMPEDE A REVISÃO

O art. 6º da Lei nº 12.651/2012 dispõe:

“Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo [...]”.

A interpretação do dispositivo deve começar pela palavra “ainda”. O art. 6º não substitui nem condiciona o art. 4º. Ele permite a declaração de **outras áreas**, adicionais às categorias que já são APP diretamente por força da lei.

O sistema legal possui, portanto, dois planos distintos. O art. 4º identifica áreas que são de preservação permanente por determinação legal direta. O art. 6º permite que o Chefe do Poder Executivo declare de interesse social outras áreas cobertas com florestas ou formas de vegetação, quando destinadas às finalidades ali enumeradas.

Nascentes e olhos d’água **já estão expressamente contemplados no art. 4º, IV**. A proposta não pretende criar nova categoria com fundamento no art. 6º, mas regulamentar uma APP legal cujo alcance foi definido pelo STF.

Por isso, não se exige ato do Chefe do Poder Executivo para que o CONAMA:

- reproduza a proteção vinculante das ocorrências intermitentes;
- diferencie nascente e olho d’água;
- estabeleça o marco técnico de medição;
- uniformize a aplicação do raio mínimo legal.

O art. 6º também **não** confere ao Chefe do Poder Executivo exclusividade geral para toda regulamentação de APP. Sua exigência refere-se ao ato constitutivo de áreas **adicionais**, e não à regulamentação técnica das categorias já previstas no art. 4º.

A leitura contrária produziria resultado incompatível com a própria estrutura da lei. Se qualquer parâmetro técnico relativo às APPs do art. 4º dependesse de ato do Chefe do Poder Executivo, seriam esvaziadas as competências ambientais atribuídas ao CONAMA pela Lei nº 6.938/1981 e aos demais órgãos do Sisnama responsáveis por executar a legislação.

A conclusão é, portanto, precisa: o art. 6º pode ser relevante quando se pretende declarar uma APP adicional não compreendida no art. 4º. Ele não impede que o CONAMA regule a proteção de nascentes e olhos d’água já instituída pelo art. 4º, IV.

VIII – COMPETÊNCIA DO CONAMA

A Lei nº 6.938/1981 atribui ao CONAMA função consultiva e deliberativa no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 8º, VII, confere-lhe competência para:

“estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente [...] principalmente os hídricos”.

A proposta situa-se precisamente nesse campo. A delimitação de APP associada a afloramentos de água subterrânea envolve proteção de recursos hídricos, manutenção de processos ecológicos e estabelecimento de critérios técnicos de aplicação nacional. Ver [Lei nº 6.938/1981, arts. 6º, II, e 8º, VII](#).

Deve-se distinguir a criação de obrigação sem base legal, que uma resolução não pode realizar, do **estabelecimento de critérios técnicos para executar obrigação já prevista na legislação e reconhecida pelo STF**. A proposta corresponde à segunda hipótese.

IX – O CRITÉRIO DO MÁXIMO SAZONAL É JURIDICAMENTE LEGÍTIMO

A minuta determina que o raio mínimo de cinquenta metros seja medido “a partir da borda do afloramento no momento de máximo sazonal”.

Esse critério não modifica o tamanho da faixa protetiva. O raio permanece **exatamente o mesmo**. O que se define é o ponto físico a partir do qual a medição deve começar.

Sem um marco uniforme, a extensão efetiva da proteção dependeria da época em que fosse realizada a vistoria. Na estação seca, o afloramento poderia apresentar área aparente menor, fazendo com que a medição se iniciasse em posição mais interna. No período úmido, parte significativa dos cinquenta metros estaria ocupada pela própria expansão sazonal do afloramento, comprimindo a faixa que deveria protegê-lo.

A Nota Técnica do Ibama reconheceu que o máximo sazonal evita essa redução material da proteção e confere maior rigor técnico à delimitação. **O critério também reduz a discricionariedade da fiscalização, favorece a uniformidade nacional e permite que proprietários, consultores e órgãos ambientais conheçam antecipadamente o referencial aplicável.**

A conclusão jurídica pode ser expressa de forma direta:

O STF não definiu o método de medição. A regulamentação desse aspecto insere-se na competência técnica do CONAMA prevista no art. 8º, VII, da Lei nº 6.938/1981.

O STF definiu **quais ocorrências estão protegidas**. O CONAMA possui competência para estabelecer **como essa proteção deve ser tecnicamente delimitada**, desde que respeite o raio e os demais parâmetros legais.

X – O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E A INSEGURANÇA JURÍDICA ATUAL

A preocupação com os efeitos da revisão sobre o Cadastro Ambiental Rural parte de uma inversão da hierarquia normativa. Não é a proposta que deve ser adaptada às limitações atuais do sistema. É o sistema administrativo que deve refletir corretamente a lei e a decisão vinculante do STF.

A Lei nº 12.651/2012 separa, em incisos distintos, os conceitos de nascente e olho d'água. Conforme a instrução técnica constante dos autos, o CAR atualmente **agrupa** essas feições, tratando-as operacionalmente como uma única categoria. Esse agrupamento reduz a visibilidade dos olhos d'água, especialmente dos intermitentes, e dificulta a aplicação uniforme da proteção reconhecida pelo STF.

O art. 6º do Decreto nº 7.830/2012 estabelece que a inscrição no CAR possui “natureza declaratória e permanente”. O CAR é instrumento de recebimento, integração e controle de informações ambientais. Ele não possui competência para modificar conceitos legais, suprimir categorias previstas na lei ou restringir uma APP reconhecida por decisão vinculante. Ver [Decreto nº 7.830/2012, arts. 3º, 5º e 6º](#).

Utilizar a configuração atual do CAR como fundamento para rejeitar a revisão significaria subordinar a lei e o STF às opções de uma plataforma administrativa. A hierarquia correta é a inversa: **o cadastro deve ser estruturado para representar adequadamente o Direito vigente**.

Na realidade, **a insegurança jurídica já existe**. Um sistema que agrupa categorias legalmente distintas pode tornar invisíveis olhos d'água intermitentes, produzir interpretações divergentes entre órgãos ambientais e dificultar que o proprietário identifique qual feição foi registrada em seu imóvel. A ausência de critério nacional para o máximo sazonal amplia o problema, porque a delimitação pode variar conforme a data da vistoria ou o entendimento do órgão responsável.

A revisão reduz essa insegurança ao oferecer referência normativa nacional para a distinção das feições e para a medição de suas APPs. Isso não significa invalidar automaticamente todas as inscrições existentes. O Decreto nº 7.830/2012 já prevê análise de inconsistências, solicitação de informações complementares e correção ou adequação dos dados durante a validação cadastral.

Em síntese, **o CAR deve retratar a lei**. A lei não pode ser reduzida ao que o CAR atualmente consegue registrar.

XI – A QUESTÃO DA RESTINGA É AUTÔNOMA E NÃO IMPEDE ESTA REVISÃO

Foi suscitada a necessidade de revisar a disciplina da restinga contida na Resolução nº 303/2002. O tema merece tratamento juridicamente preciso, porque a Resolução e a Lei nº 12.651/2012 não possuem redações inteiramente coincidentes.

A eventual conclusão de que determinada disciplina de restinga deveria ser reavaliada não produziria a caducidade automática de toda a Resolução nº 303/2002. Atos normativos são compostos por disposições separáveis. A possível incompatibilidade de um inciso ou de uma alínea com legislação superveniente atinge, em princípio, a disposição incompatível, não todos os demais dispositivos que possuem fundamentos jurídicos autônomos.

O próprio Regimento Interno do CONAMA reconhece essa separabilidade ao permitir, em seu art. 32, II, que a CTAJ rejeite proposta “em parte ou na sua integralidade”. Se o regime interno admite juridicamente a rejeição parcial, não se pode sustentar que qualquer controvérsia sobre uma alínea obrigue à eliminação de toda a resolução.

Também o Parecer CONJUR/MMA nº 00059/2020 realizou análise dispositivo por dispositivo da Resolução nº 303/2002. Independentemente das conclusões então alcançadas, a própria metodologia demonstra que compatibilidade, recepção ou caducidade devem ser examinadas de

maneira individualizada, e não presumidas para o ato inteiro.

A questão da restinga tampouco integra o objeto técnico da proposta em análise. A presente revisão foi instruída para tratar de nascentes, olhos d'água, intermitência e máximo sazonal. Uma revisão da restinga exigiria objeto próprio, avaliação dos dispositivos específicos, fundamentação ambiental, exame dos impactos e deliberação da Câmara Técnica competente.

Não existe princípio jurídico que obrigue a Administração a revisar simultaneamente todos os dispositivos de um ato normativo. A revisão pode ser progressiva e orientada por problemas concretos, prioridades ambientais, decisões judiciais e maturidade da instrução técnica.

Condicionar a adequação das regras sobre nascentes à revisão simultânea da restinga produziria efeito incompatível com a legalidade e a eficiência administrativa: impediria a incorporação de decisão vinculante do STF em matéria devidamente instruída por causa de controvérsia autônoma que ainda não constitui objeto do processo.

A conclusão correta é que a questão da restinga não deve ser ignorada, mas tampouco pode ser utilizada como obstáculo artificial à presente proposta. O art. 3º, II, relativo às nascentes e olhos d'água, possui fundamento jurídico próprio no art. 4º, IV, da Lei nº 12.651/2012 e na ADI nº 4.903. Sua validade não depende da solução simultânea da controvérsia relativa ao art. 3º, IX.

XII – A INTERMITÊNCIA NÃO TRANSFORMA TODO O TERRITÓRIO NACIONAL EM APP

A alegação de que a proteção de ocorrências intermitentes poderia fazer com que qualquer ponto do território nacional fosse considerado APP não encontra respaldo na Lei nº 12.651/2012.

A lei **não protege qualquer local onde apareça água**. Tanto na definição de nascente quanto na de olho d'água exige-se **afloramento natural do lençol freático**.

A expressão contém requisitos jurídicos e técnicos precisos. “Afloramento” significa que a água subterrânea alcança ou emerge na superfície. “Natural” exclui ocorrências produzidas por vazamentos, tubulações, irrigação, escavações ou outras intervenções artificiais. “Lençol freático” designa **a superfície superior da zona saturada de um aquífero, isto é, a parte do subsolo em que os poros ou fraturas se encontram preenchidos por água subterrânea**.

Acima do nível freático existe a zona não saturada, que pode conter umidade e água temporariamente infiltrada, mas não se confunde com o lençol freático. O afloramento acontece quando a superfície do terreno intercepta essa água subterrânea e permite sua descarga natural. A distinção entre água superficial, água infiltrada e água subterrânea é reconhecida nos materiais técnicos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Ver [material da ANA sobre conceitos básicos de hidrogeologia](#).

Consequentemente, não bastam para caracterizar nascente ou olho d'água uma poça de chuva, uma enxurrada, o escoamento superficial imediatamente posterior à precipitação, a água acumulada em depressão, um vazamento ou uma drenagem artificial. É indispensável demonstrar que a água provém de **descarga natural do lençol freático**.

A intermitência é uma característica temporal examinada **depois** de identificada a natureza hidrogeológica da feição. Ela não substitui nem elimina os requisitos de naturalidade, origem subterrânea e afloramento. Um olho d'água intermitente é uma descarga natural do lençol freático

que deixa de se manifestar em determinados períodos e reaparece de acordo com o funcionamento natural do sistema hidrogeológico.

O Decreto nº 7.830/2012, embora trate diretamente de cursos d'água, ajuda a esclarecer a distinção ao definir rio intermitente como aquele que naturalmente não apresenta escoamento superficial por períodos do ano, enquanto o rio efêmero apresenta escoamento apenas durante ou imediatamente após a precipitação. A lógica técnica é relevante: intermitência natural não se confunde com água efêmera produzida pela chuva. Ver [Decreto nº 7.830/2012, art. 2º, XIII e XIV](#).

Também não basta a hipótese abstrata de que determinado ponto possa voltar a apresentar água após centenas de anos. A classificação exige demonstração técnica de que há afloramento natural do lençol freático e de que sua variação integra o ciclo hidrológico da área. A caracterização pode considerar posição topográfica, nível freático, condições hidrogeológicas, sinais de descarga subterrânea, recorrência sazonal, solos associados à saturação, vegetação indicadora, registros de campo e outros elementos tecnicamente adequados.

Portanto, **a proteção não incide sobre todo lugar onde exista água ou umidade**. Incide sobre feição hidrogeológica identificável, formada por **afloramento natural do lençol freático**, tecnicamente delimitada e protegida no raio **previsto em lei**.

O argumento de que todo o território nacional se tornaria APP confunde água temporariamente presente na superfície, com afloramento natural intermitente de água subterrânea. A lei protege o segundo fenômeno, não o primeiro.

XIII – A REVOGAÇÃO INTEGRAL DA RESOLUÇÃO Nº 303/2002 DEVE SER REJEITADA

A revogação integral da Resolução nº 303/2002 não constitui solução juridicamente neutra. Essa providência já foi adotada por meio da Resolução CONAMA nº 500/2020, que revogou as Resoluções nº 284/2001, nº 302/2002 e nº 303/2002.

O Supremo Tribunal Federal declarou a Resolução nº 500/2020 **inconstitucional** e determinou “a imediata restauração da vigência e eficácia” das três resoluções. A decisão foi proferida no julgamento das ADPFs nº 747 e nº 749 e possui eficácia contra todos e efeito vinculante. A própria publicação oficial da Resolução nº 500 registra atualmente a declaração de inconstitucionalidade e a restauração das normas revogadas. Ver [Resolução CONAMA nº 500/2020, com anotação oficial](#).

Nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.882/1999:

“A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”.

O art. 13 da mesma lei prevê reclamação contra o descumprimento da decisão. Ver [Lei nº 9.882/1999](#).

O STF não declarou que cada palavra da Resolução nº 303/2002 seja imutável ou que o CONAMA esteja proibido de atualizá-la. Ao contrário, a fundamentação do julgamento diferenciou a atualização normativa, que pode ser necessária, da supressão geral sem substituição protetiva adequada. O que a Corte rejeitou foi a produção de anomia, descontrole regulatório e retrocesso na proteção ambiental.

A revisão pontual atualmente em exame segue exatamente o caminho juridicamente adequado: preserva a vigência da resolução, corrige sua terminologia, incorpora a ADI nº 4.903 e supre uma lacuna operacional. A revogação integral repetiria materialmente a solução que o STF já considerou incompatível com os deveres constitucionais de proteção ambiental.

Também não prevalece, contra essa conclusão, o parecer jurídico produzido em 2020. Ao examinar especificamente o art. 3º, II, da Resolução nº 303/2002, aquele parecer reconheceu que, depois da interpretação conforme fixada pelo STF, o dispositivo da resolução passou a reproduzir a norma extraída da Lei nº 12.651/2012. Não o considerou ilegal; considerou-o desnecessário à luz da política de consolidação estabelecida pelo Decreto nº 10.139/2019. Ver [Parecer CONJUR/MMA nº 00059/2020](#).

Esse fundamento **perdeu força jurídica**. A revogação integral subsequente foi declarada inconstitucional e o Decreto nº 10.139/2019, que sustentava a eliminação de dispositivos considerados repetitivos, foi expressamente revogado pelo art. 77, IV, do Decreto nº 12.002/2024. Ver [Decreto nº 12.002/2024](#).

A controvérsia específica sobre a restinga também não altera essa conclusão. Mesmo que determinada disposição da resolução fosse considerada incompatível com a legislação superveniente, a consequência juridicamente adequada seria examinar essa disposição de maneira individualizada. Não seria revogar todos os demais dispositivos, inclusive aqueles que possuem correspondência direta com a lei ou com decisões vinculantes.

Há, ainda, um impedimento procedimental relevante. O processo atual possui **objeto delimitado**: revisão pontual das regras relativas a nascentes e olhos d'água. Converter essa matéria em revogação integral modificaria o objeto, o mérito, os efeitos ambientais, os destinatários e os impactos regulatórios. Não seria uma simples correção jurídica, mas uma proposta normativa nova, dependente de instrução técnica, justificativa e tramitação próprias.

Por essas razões, a revogação integral deve ser rejeitada. Além de estranha ao objeto do processo, ela restabeleceria o risco de desproteção e anomia que fundamentou a decisão vinculante do STF.

XIV – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

O art. 3º, § 2º, VI, do Decreto nº 10.411/2020 afasta a exigência de AIR para atos que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas sem alteração de mérito. A hipótese é aplicável porque o raio de cinquenta metros **já está previsto em lei**, a proteção das ocorrências intermitentes **já decorre da ADI nº 4.903** e a distinção entre nascente e olho d'água **já consta da Lei nº 12.651/2012**. O máximo sazonal não cria nova modalidade de APP, mas torna **operacional** uma proteção previamente existente.

Na compilação vigente do Decreto nº 10.411/2020, essa hipótese aparece no inciso VI. Eventual referência numérica diversa em formulário constante dos autos constitui inexactidão material, pois o texto da hipótese jurídica foi corretamente identificado. Isso não altera o conteúdo da resolução e não exige devolução à Câmara Técnica.

O processo contém fundamentação técnica, manifestação do Ibama e exame da CONJUR, que considerou em princípio atendida a instrução por AIR. Ver [Decreto nº 10.411/2020, art. 3º, § 2º, VI](#).

A AIR não pode ser transformada em mecanismo para rediscutir se a Administração deve cumprir a decisão vinculante. **A observância da ADI nº 4.903 não constitui alternativa regulatória disponível ao gestor.**

XV – COMPETÊNCIA DA CTAJ E PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO

O Regimento Interno do CONAMA, aprovado pela Portaria GM/MMA nº 710/2023, delimita a atuação da CTAJ ao exame de constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e compatibilidade com acordos internacionais.

O art. 32, I, admite a devolução da matéria à Câmara Técnica competente quando houver recomendação de modificação jurídica que implique alteração de mérito. O inciso II permite a rejeição parcial ou integral **somente quando fundada em inconstitucionalidade ou ilegalidade.** O § 1º esclarece que modificações sem mudança de mérito podem seguir ao Plenário, devidamente destacadas e justificadas. O art. 12, §§ 10 e 11, estabelece que, concluída a CTAJ, a revisão de resolução deve ser encaminhada ao Plenário. Ver [Regimento Interno do CONAMA](#).

No presente caso, **não foi demonstrada inconstitucionalidade ou ilegalidade que exija alteração de mérito.** A redação em exame possui suporte na ADI nº 4.903, na competência legal do CONAMA, na manifestação técnica do Ibama e no parecer de admissibilidade da CONJUR.

A questão da restrição não integra o objeto da revisão e não constitui vício jurídico das alterações propostas. A CTAJ não pode utilizar matéria estranha ao texto em análise para impedir a adequação de outro dispositivo à decisão vinculante do STF.

Por isso, não se recomenda nova redação neste parecer. Como não existe necessidade jurídica para essa modificação, a solução regimental adequada é reconhecer a juridicidade da proposta tal como se encontra e encaminhá-la ao Plenário. A CTAJ tampouco deve converter a revisão pontual em proposta de revogação integral, pois isso excederia o objeto instruído e substituiria o mérito já examinado pela Câmara Técnica por matéria normativa distinta.

XVI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 303/2002 é constitucional, legal e compatível com a hierarquia normativa.

A decisão proferida pelo STF na ADI nº 4.903 possui **eficácia contra todos e efeito vinculante para a Administração Pública, independentemente de posterior alteração formal do texto da Lei nº 12.651/2012.** A permanência da palavra “perenes” no art. 4º, IV, não autoriza a aplicação da interpretação restritiva que o STF afastou. A norma atualmente vigente protege também os entornos de nascentes e olhos d’água intermitentes.

A proposta **não** cria nova categoria de APP nem modifica o raio mínimo legal de cinquenta metros. Ela consolida a interpretação vinculante, diferencia as feições hídricas e estabelece critério técnico de medição.

O art. 6º da Lei nº 12.651/2012 **não** impede a revisão. Sua exigência de ato do Chefe do Poder Executivo refere-se à declaração de APPs **adicionais**, enquanto nascentes e olhos d’água **já são APP** por força direta do art. 4º, IV. O CONAMA não está declarando nova área de preservação

permanente, mas regulamentando tecnicamente categoria legal já existente.

O STF não definiu o método de medição. A regulamentação desse aspecto insere-se na **competência técnica do CONAMA** prevista no art. 8º, VII, da Lei nº 6.938/1981.

A proteção das ocorrências intermitentes **não** transforma qualquer local com água em APP. A própria lei exige **afloramento natural do lençol freático**, conceito que exclui poças, enxurradas, vazamentos e escoamentos exclusivamente pluviais ou artificiais.

O CAR, por sua natureza declaratória, não pode substituir nem contrariar as definições da Lei nº 12.651/2012. Conforme registrado na instrução técnica, o agrupamento atual de nascentes e olhos d'água no sistema do CAR encontra-se desalinhado da distinção legal e produz insegurança jurídica, especialmente ao reduzir a visibilidade dos olhos d'água intermitentes. A revisão aproxima o sistema administrativo do Direito vigente e oferece maior previsibilidade para proprietários e órgãos ambientais.

A controvérsia sobre a restinga é autônoma. Eventual análise dessa questão deve observar sua separabilidade normativa e não pode ser convertida em fundamento para impedir a presente revisão ou para revogar integralmente a resolução.

A revogação integral da Resolução nº 303/2002 deve ser rejeitada. Providência de conteúdo equivalente já foi declarada inconstitucional pelo STF, com restauração imediata da vigência e eficácia da resolução. Além disso, uma revogação total constituiria objeto normativo novo, estranho à instrução deste processo e dependente de tramitação própria.

Por fim, não se identifica necessidade de modificação de mérito ou de devolução à Câmara Técnica de origem. Opina-se, assim, pela aprovação da proposta na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, sem alteração material, e por seu subsequente encaminhamento ao Plenário do CONAMA.

É o parecer.

Brasília, 10 de agosto de 2026.

Iara Giacomini

Diretora de Recursos Hídricos e Meio Ambiente

Adalberto Maluf

Secretário Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental



Documento assinado eletronicamente por **Iara Bueno Giacomini, Diretor(a)**, em 10/08/2026, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adalberto Felício Maluf Filho, Secretário(a)**, em 10/08/2026, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2406152** e o código CRC **598FC52F**.