

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(Da Sra. JOICE HASSELMANN e do Sr. ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA)

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para dispor sobre as áreas de preservação permanente situadas em restingas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para aperfeiçoar o conceito e os limites de áreas de preservação permanente situadas em restingas.

Art. 2º O inciso VI do art. 4º da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 4º.....

VI - as restingas, dentro dos limites em que cumpram função natural como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

.....”(NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Lei pretende por fim à polêmica ligada ao fato de o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por intermédio da Resolução nº 500/2020, ter revogado as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, ao argumento de estar em colisão com disposições da Lei nº 12.651,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212199108700>



de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e, posteriormente, terem essas normativas sido restauradas em decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, em 30.11.2020.

Diante dessa decisão, uma questão crucial, particularmente relevante, se mantém em aberto. Trata-se da colisão entre as disposições do art. 3º, IX, “a”, da Resolução CONAMA 303/2002 e o art. 4º, VI, do atual Código Florestal, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo STF na ADC 42-DF, julgada em 28.02.2018, em conjunto com as ADI’s 4.901/DF, 4.902/DF, 4.903/DF e 4.937/DF. Os referidos dispositivos estão assim redigidos:

Resolução CONAMA 303/2002:

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

[...]

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;

[...]

Código Florestal (Lei 12.651/2012):

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas urbanas e rurais:

[...]

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

[...]

O STF entendeu de restaurar a vigência do art. 3º inciso IX, letra “a”, da Resolução 303/2002. Com isso, além da anestesia operacional, pelo temor de represálias, inaugurou-se junto aos órgãos responsáveis por licenciamentos ambientais, a tendência de considerar insusceptível de ocupação qualquer faixa de terra, até a largura de 300 metros, contados a partir da linha da preamar máxima, ao longo da costa brasileira.



Com todo o respeito, a decisão parece precipitada. Caso venha a prevalecer, certamente, milhares de construções hoje existentes sobre essa faixa precisariam ser consideradas irregulares e demolidas. Da mesma forma, um grande número de projetos urbanísticos ou de relevante interesse turístico e paisagístico teriam que ser abandonados, a despeito da inexistência de lei formal a lhes proibir a execução.

Ao lado da insegurança jurídica, agravada pelo desprezo ao comando do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, os reflexos sociais da decisão, traduzidos em retração de renda e oportunidades de trabalho, seriam desastrosos. Além disso, não se poderia afastar as inquietudes e incertezas do cidadão, ao perceber que a Suprema Corte de Justiça do país, depois de reconhecer a constitucionalidade do novo Código Florestal¹, resolve irromper com uma inusitada decisão, reabilitando a validade da Resolução 302 do CONAMA (norma de hierarquia inferior), ostensivamente conflitante com o comando do novo marco regulatório florestal (Lei n. 12.651/2012) — um diploma que se qualificou pelo amplo debate democrático que precedeu sua aprovação. Afinal, como realçou o Ministro Luiz Fux, responsável pelo exame de sua constitucionalidade, foram realizadas mais de 70 audiências públicas, *“no intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa do Brasil”*².

Neste cenário, gerado pela decisão do Supremo, é preciso considerar que o atual Código Florestal (Lei 12.651/2012) manteve-se fiel ao princípio da razoabilidade e não se descuroou da proteção às restingas. Bem ao contrário, preservou-as integralmente como Área de Preservação Permanente em toda a sua extensão territorial, desde que estejam a cumprir sua função natural, seja como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangue — exatamente como preconizam, nos mesmos termos, tanto a Resolução CONAMA 303/2002 (art. 3º, IX, “b”) quanto a Lei 12.651/2012 (art. 4º, VI). Significa que, por si só, é instrumento hábil e suficiente para proteger as

¹ A constitucionalidade do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) foi reconhecida pelo STF no julgamento conjunto da ADC 42/DF e ADI's 4.901/DF, 4.902/DF, 4.903/DF e 4.937/DF, relatadas pelo Ministro Luiz Fux (DJe 28.02.2018).

² Observação inserida no despacho do Des. Fed. Marcelo Pereira da Silva, no Agravo n. 5013002-56.2020.4.02.0000-RJ, no qual deferiu liminar em favor da União, em 02.10.2020.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212199108700>



restingas, dispensando o concurso de normas inferiores conflitantes, que apenas se prestam para lhe embaraçar a aplicação.

Conceituados juristas, como ÉDIS MILARÉ e JOEL DE MENEZES NIEBHUR, partilham do mesmo entendimento, conforme se infere dos excertos abaixo transcritos:

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 seria uma resolução (ato normativo hierarquicamente inferior à lei federal) que poderia desvincular esse requisito, ampliando o conceito e, assim, criando novas restrições a direitos subjetivos, notadamente o de propriedade.³

Também é bom deixar claro que a revogação da Resolução 303/2002 não significa que as praias não estejam mais protegidas e que se deu carta branca a qualquer tipo de exploração. Isso é falso, dado que o inciso VI do artigo 4º do Código Florestal (Lei 12.651/2012) qualifica como área de preservação permanente “as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”. Significa que as praias podem ser exploradas, sendo obrigatório preservar as restingas onde há dunas e mangues, o que corresponde a locais delimitados e não à generalidade de uma faixa nacional de trezentos metros a contar da linha preamar máxima, como prescrevia a Resolução 303/2012⁴.

E, complementarmente, esse mesmo entendimento vem sendo sufragado pelo Judiciário. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, sustenta que “o Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação que lá se faz presente”, na medida em que esta cumpre a função de fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1.572.257, rel. Min. Francisco Falcão, j. 21.02.2019); REsp n. 1.462.208, rel. min.

3 MILARÉ, Édis e MATTEI, Juliana Flávia. *As natimortas resoluções 302 e 303/02 e a segurança jurídica*. Disponível em: <https://milare.adv.br/natimortas-resolucoes-conama-302-e-303-02-seguranca-juridica/Consulta> em 27.08.2021.

4 NIEBUHR, Joel de Menezes. *Em defesa da revogação da Resolução Conama nº 303/2002*. In: Revista Consultor Jurídico, 11.10.2020. Consulta 28.07.2021.
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212199108700>



Humberto Martins, DJe 06.04.2015; REsp n. 1.344.525, rel. min. Herman Benjamin, DJe 10.11.2015; e REsp 945.898-SC, rel. Min. Eliana Calmon, DJe 24.08.2010.)

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, destaca-se o despacho do desembargador Federal Marcelo Pereira da Silva. Nos autos do Agravo n. 5013002-56.2020.4.02.0000-RJ, deferiu liminar em favor da União, em 02.10.2020, nos seguintes termos:

“... a questão é de aparente conflito de normas. Como as citadas Resoluções foram editadas sob a égide do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1975) e com a exata finalidade de regulamentá-lo no que diz respeito aos parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente e o regime de uso do entorno, revogado aquele Código pelo atual, em 28.05.2012, não há fundamento de validade a amparar a vigência de tais atos regulamentadores

Por tudo isso, a hipótese reclama a prevalência da já consagrada legitimidade institucional e democrática do Código Florestal que serviu de fundamento para a revogação das Resoluções 302 e 303 do CONAMA, diploma normativo aquele que foi fruto de mais de dez anos de discussões durante os quais, conforme registrado pelo Ilustre Ministro LUIZ FUX, foram realizadas mais de 70 audiências públicas “no intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa do Brasil”. (Grifou-se)

De fato, o que se mostra desbordante dos parâmetros da razoabilidade, neste contexto, não é a revogação da Resolução 303, mas, sim, a restauração de seus dispositivos pelo STF, posto que, desconsiderando a função e a própria geomorfologia das restingas, aventurou-se a convalidar a equivocada configuração que lhe foi dada em 2002 pelo CONAMA, ao descrevê-la, precipitadamente, como a faixa de 300 metros, medida a partir da linha da preamar máxima, ao longo de toda a costa brasileira. Por óbvio, não é o simples fato de a área situar-se topograficamente nessa faixa que a qualifica como restinga. Para que como tal seja considerada, é indispensável que esteja a cumprir a função natural que lhe é própria, ou seja, prestando-se com fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues.



Vale a pena reproduzir, pela sua pertinência, as ponderações do atual presidente do STF, Luiz Fux, quando apreciou a constitucionalidade do novo Código Florestal. Veja-se:

*A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe **auto-contenção** do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135)*

O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.
(Sublinhou-se)

Não bastasse, considerar restinga, de forma linear e genérica, toda área compreendida na faixa de 300 metros, contados da preamar máxima, é disposição que, além de contrariar o Código Florestal vigente, conflita com o próprio conceito oficial de restinga estabelecido no art. 2º, inciso VIII, da Resolução CONAMA 303, que a define como “*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...*”. Desta forma, somente poderá ser considerada restinga, o acidente geográfico representado, na totalidade de sua extensão, por um “*depósito arenoso*” formado por processos de sedimentação marinha. Não apresentando essas características, não poderá ser qualificado como restinga.

Assim, sendo certo que a maior parte das áreas compreendidas na faixa dos 300 metros a que alude a Resolução não é formada por depósito arenoso resultante de sedimentação marinha, a disposição contida no seu art. 3º, IX, alínea “a”, acaba por se fazer ineficaz, em razão de uma insuperável incompatibilidade com a própria norma em que está inserida. Persistir na sua validade é desafiar a lógica e o próprio bom senso.

Anote-se, por fim, que, conforme expresso em seus “considerandos”, a Resolução CONAMA 303/2002 foi editada com a finalidade específica de regulamentar os arts. 2º e 3º da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, o antigo Código Florestal. Logo, como aquele velho diploma foi



expressamente revogado pelo art. 83 da Lei n. 12.651/2012⁵, a Resolução 303/CONAMA restou totalmente esvaziada, carente de objeto, na medida em que não pode pretender regulamentar uma norma que não mais existe⁶. Sua sobrevivência, hoje, seria meramente formal, despida, porém, de positividade e eficácia.

Rigorosamente, à luz do que dispõe o § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, é válido concluir que, desde a vigência da Lei 12.651/2012, a disposição contida no art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução CONAMA 303/2002, encontra-se tacitamente revogada. Não apenas porque, do ponto de vista da hierarquia, as leis superam as resoluções. Mas, sobretudo, porque o novo Código Florestal deu às restingas uma configuração jurídica totalmente diversa da que lhes fora dada pela Resolução CONAMA 303/2002. Enquanto a Resolução qualifica como tal qualquer faixa de terra compreendida na faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima, o Código, que lhe é superveniente, qualifica como restinga apenas a faixa de terra, em qualquer extensão, que cumpra função natural como fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues.

É notável e substancial, portanto, a diferença entre as duas conceituações, o que faz incidir sobre o conflito o disposto da LINDB acima referido, segundo o qual *“a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”*. Como visto, o a Lei 12.651/2021 não apenas trouxe um texto incompatível com o da Resolução 303, como deu nova e total regulamentação ao conceito de restinga. (Grifou-se)

Nestas circunstâncias, não há como, do ponto de vista jurídico, sustentar validamente a sobrevivência e a eficácia da Resolução CONAMA 303/2002, a qual só mantém uma aparente sobrevida, por conta da decisão do STF, já que nem mesmo a superveniência do Decreto 10.139/2019, já que, de acordo com o § 1º do art. 2º da LINDB, antes citado, a exigência de “revogação

5 Art. 83 Revogam-se as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. (Grifou-se)

6 Esta particularidade também foi destacada pelo Des. Fed. Marcelo Pereira da Silva, conforme apontado em transcrição feita acima, tendo aquele magistrado chegado à conclusão semelhante à desta manifestação.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212199108700>



expressa” reclamada no decreto, além de ser apenas uma das modalidades de revogação, não tem o condão de afastar a revogação plena e integral de qualquer norma, seja tacitamente, seja por qualquer outro meio legalmente previsto.

De qualquer modo, em homenagem à segurança jurídica e convictos de que a medida ora proposta é necessária ao aperfeiçoamento legislativo, contamos com o apoio dos Ilustres Pares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada JOICE HASSELMANN

Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA





Projeto de Lei **(Da Sra. Joice Hasselmann)**

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para dispor sobre as áreas de preservação permanente situadas em restingas.

Assinaram eletronicamente o documento CD212199108700, nesta ordem:

- 1 Dep. Joice Hasselmann (PSL/SP)
- 2 Dep. Rogério Peninha Mendonça (MDB/SC)

