



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Nilto Tatto - PT/SP

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Do Sr. NILTO TATTO)

Altera a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a proteção de restingas, dunas e das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

.....

VI - 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, conforme dispuser o regulamento;

.....

XII – as dunas, cobertas ou não por vegetação” (NR)

Art. 2º A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 5º



.....

§ 4º *A aprovação do plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo.*

§ 5º *Na análise do plano ambiental de conservação e uso de que trata este artigo, será ouvido o respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver.*

§ 6º *O § 2º do caput se aplica também aos reservatórios d'água artificiais já implantados, para os quais ainda não se definiram as áreas de preservação permanente previstas no inciso III do art. 4º, devendo o empreendedor apresentar Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial que inclua a delimitação das áreas de preservação permanente, quando da renovação da licença de operação” (NR)*

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

JUSTIFICAÇÃO

Por 18 anos, duas importantes resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) regulamentaram as áreas de preservação permanente previstas na lei florestal, tanto na Lei 4.771/1965 (revogada), quanto na atual Lei 12.651/2012:

- Resolução 302/2002 – Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno;
- Resolução 303/2002 – Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Isso até que, em processo sumário e sem participação social, houve a revogação de ambas pela Resolução Conama 500/2020. Esse ato foi



suspensão liminarmente, em 28 de outubro de 2020, pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, ao analisar três arguições de descumprimento de preceito fundamental, as ADPFs 747, 748 e ADPF 749. A Ministra ressaltou que a revogação:

“vulnera princípios basilares da Constituição, sonega proteção adequada e suficiente ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado nela assegurado e promove desalinho em relação a compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldam o conteúdo desses direitos.”

As discussões sobre a revogação da Resolução 302/2002 tiveram início no Processo SEI 02000.009057/2001-99, em que consta o Parecer 734/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, culminando na Nota 00051/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU¹, que ressalta ater-se somente aos aspectos jurídicos, sem adentrar em questões de mérito, e endossa a tese de que aquela resolução foi revogada pela Lei 12.651/2012.

No parecer, a CONJUR/MMA argumenta pela caducidade da resolução, por considerar que as alterações na lei florestal tornaram ilegais os dispositivos anteriormente aprovados pelo Conama. Esclarece que *“o dever de adequação dos atos administrativos ao ordenamento superveniente é imposto pelo princípio constitucional da legalidade”*. Nesse caso, defende que a adequação se dê na forma de revogação.

As alterações na lei, mencionadas no parecer, dizem respeito a dispositivos da Lei 12.651/2012 que foram alvo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902 e 4903. O Supremo Tribunal Federal concluiu, no acórdão, pela declaração de constitucionalidade do art. 4º, III e §§ 1º e 4º, *“tendo a lei delegado ao órgão que promover a licença ambiental do empreendimento a tarefa de definir a extensão da APP, consoante as especificidades do caso concreto”*.

A Resolução 302/2002 faz constantes menções à competência do órgão ambiental para definir as áreas de preservação permanente (APPs) no entorno dos reservatórios artificiais, e traz determinações ao licenciador que

1

http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/797B7A8A/NOTA_n_00051_2020_CONJUR_MMA_CGU_AGU_302.pdf



foram apenas em parte aproveitadas no art. 5º da Lei 12.651/2012. A lei não aproveitou, por exemplo, os dispositivos que determinam a realização de consulta pública, nem a oitiva do comitê de bacia hidrográfica. Tampouco a lei impediu esses dois procedimentos, que conferem transparência e ampla consulta à sociedade, ou seja, são aspectos que podem, e devem, figurar no regulamento.

Quanto a isso, note-se que o Poder Executivo, ao vetar o § 3º do art. 5º da Lei, justificou o veto nos seguintes termos:

“O texto traz para a lei disposições acerca do conteúdo do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, atualmente disciplinado integralmente em nível infralegal, engessando sua aplicação. O veto não impede que o assunto seja regulado adequadamente pelos órgãos competentes.”²

Desde que foi editada, a Resolução 302/2002 produziu efeitos protetivos sobre a vegetação do entorno dos reservatórios que não são automaticamente substituídos pelo licenciamento ambiental. Todas as licenças emitidas até o momento consideraram as faixas previstas no art. 3º da resolução, e sua revogação, como propugnada pela CONJUR/MMA, retira essa proteção dos empreendimentos já aprovados pelo órgão licenciador. Cada reservatório artificial existente depende de renovação da licença de operação, e, até que ela seja exarada, fixando a respectiva faixa de APP e o regime de uso do entorno, a simples revogação do regulamento não somente cria um vazio normativo e dá margem à insegurança jurídica, como também permite retrocesso do ponto de vista ambiental.

Por essa razão, o Parecer 734/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf erra ao considerar que a revogação equivale à necessária adequação da Resolução 302/2002. De modo análogo ao que deveria ter sido feito pelo Conama, a própria Lei 12.651/2012 inseriu um dispositivo de transição para essas APPs, cuja conformação foi modificada ao longo dos anos:

Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm



2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

O procedimento correto seria promover a revisão da Resolução 302/2002, definindo regras de transição até que todos os reservatórios artificiais resultantes de barramento ou represamento e superiores a um hectare tenham suas licenças renovadas, contemplando os eventuais novos limites de APP. A revisão também poderia, e isso é recomendável, manter as diretrizes, estabelecidas no art. 4º, para elaboração do plano de uso do entorno, instrumento esse já consolidado no licenciamento ambiental nacional e amplamente citado pelo acrônimo PACUERA, formado pelas iniciais do “*plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatório artificial*”.

Em relação à caducidade da Resolução 303/2002, há o Parecer 00059/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU³, que tem em vista a redefinição parcial das APPs pela Lei 12.651/2012. Após arrazoado em que trata da resolução, artigo por artigo, conclui nos seguintes termos:

- a) *pela ausência de óbices jurídicos à revogação integral da Resolução CONAMA nº 303/2002, em razão da caducidade dos dispositivos acima analisados e, quanto aos remanescentes, por sua revogação por inutilidade/desnecessidade, como determina o Decreto nº 10.139/2019;*
- b) *pela possibilidade de inclusão direta em pauta, na próxima RO do Plenário do CONAMA, da Res CONAMA ora apreciada.*

Nem sempre a compreensão do vernáculo é suficiente para entender o alcance legal. O art. 4º da Lei 12.651/2012 é, em parte, autoaplicável (por exemplo, a largura da APP em metros, a partir da margem dos rios), não necessitando regulamento. Existem alguns comandos, entretanto, que afetam áreas com características difusas, que não são tão

3

http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/797B7A8A/PARECER_n_00059_2020_CONJUR_MM_A_CGU_AGU_303.pdf



simples como medir uma distância. É o caso da proteção às restingas, assim definidas na lei:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

.....
 XVI - **restinga: depósito arenoso** paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, **encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões**, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;

Ocorre que a restinga não é uma forma de vegetação, mas sim uma forma geomorfológica. E a vegetação de restinga, como reconhece o próprio inciso XVI, ocorre em mosaico. Na medida em que essa restinga, protegida pelo inciso VI do art. 4º da Lei 12.651/2012, ocorre em “*praias, cordões arenosos, dunas e depressões*”, é imprescindível que um regulamento descreva as características geomorfológicas e as fitofisionomias encontradas em tais APPs (da mesma forma que as resoluções do Conama descrevem, para cada estado brasileiro, os estágios sucessionais da vegetação para efeitos de aplicação da Lei da Mata Atlântica).

Essa caracterização não é tarefa trivial, pois há, além do conhecimento botânico, uma série de conceitos técnicos das geociências que precisam ser considerados. Recorrendo-se ao Dicionário Geológico-Geomorfológico⁴ publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tem-se as seguintes definições:

Cordão Litorâneo – *constitui-se de flechas de detritos carregados pelo mar e pelos rios e acumulados geralmente ao longo da costa. Estas flechas ou restingas podem ser paralelas à costa, ou algumas vezes ser perpendiculares ou oblíquas à costa no caso dos tómbolos. As flechas perpendiculares ou oblíquas à costa são também chamadas de pontal.*

4 TEIXEIRA, Antonio, & GUERRA. J. 1993. Dicionário geológico-geomorfológico. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv23450.pdf>



Duna – montes de areia móveis, depositados pela ação do vento dominante. A movimentação dos grãos de quartzo é constante, devido à ação dos ventos.

Pontal – língua de areia e seixos, de baixa altura, disposta de modo paralelo, oblíquo, ou mesmo perpendicular à costa e que se prolonga, algumas vezes, sob as águas, em forma de banco. No primeiro caso pode mesmo ser considerada uma **restinga**. No caso dessa língua de areia ligar o continente a uma ilha, temos um **tômbolo**.

Praia – depósito de areias acumuladas pelos agentes de transportes fluviais ou marinhos. As praias representam cintas anfíbias de grãos de quartzo, apresentando uma largura maior ou menor, em função da maré. Algumas vezes podem ser totalmente encobertas por ocasião as marés de sizígia. Quanto ao material que compõe as praias, há um domínio quase absoluto dos grãos de quartzo, isto é, as areias. Os depósitos de praia, quando situados a alguns metros acima do alcance das marés de sizígia, servem como indicadores da oscilação entre o nível dos oceanos e das terras. Os depósitos de praias permitem ainda a seguinte divisão: a) **praias ordinárias** e b) **praias de tempestade**. Estas últimas são constituídas pelo acúmulo de areias lançadas na costa pelas vagas de tempestade.

Praia Barreira – denominação usada para os **cordões de restinga** que, ao colmatarem uma angra, um golfo, ou baía, formam uma planície costeira.

Praia Fluvial – porção de terra localizada nas **margens dos rios** ou em algumas **ilhas fluviais**, que ficam descobertas durante a vazante dos rios.

Praia Suspensa – denominação usada por certos autores para designar os **terraços** que aparecem na zona litorânea.

Marés – são o fluxo e refluxo periódico das águas do mar que, duas vezes por dia; sobem (**preamar**) e descem (baixa-mar) alternativamente.

Restinga ou Flecha Litorânea – ilha alongada, faixa ou língua de areia, depositada paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas. Esses depósitos são feitos com apoio em pontas ou cabos que comumente podem barrar um a série de pequenas lagoas, como acontece no litoral, do sul da Bahia ao Rio Grande do Sul... Na **Amazônia** chama-se de restinga aos **diques marginais** ou pestanas, que se depositam na planície do leito maior, junto ao curso de água.

Terraço – superfície horizontal ou levemente inclinada, constituída por **depósito sedimentar**, ou superfície topográfica



modelada pela erosão fluvial, marinha ou lacustre e limitadas por dois declives do mesmo sentido. É por conseguinte uma banqueta ou patamar interrompendo um declive contínuo. Os terraços aparecem com mais frequência ao longo dos rios, ou ainda na borda dos lagos, lagoas e mesmo ao longo do Litoral.

Tômbolo – *é denominação proposta por Gulliver para as línguas ou flechas de areia e seixos ligando uma ilha a um continente. ... No Estado do Rio de Janeiro existem vários tômbolos fósseis, isto é, profundamente modificados.*

Todos esses conceitos interrelacionados precisam ser considerados para interpretar o disposto em um simples inciso da lei, e isso deve, necessariamente, ser feito em regulamento. Sendo assim, embora o Parecer 00059/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU justifique a revogação da Resolução 303/2002, ao tentar delimitar as restingas efetivamente protegidas, o leitor se depara com aspectos técnicos de relativa complexidade. Não há, na lei, detalhamento suficiente para aplicação imediata do disposto em relação às restingas. Por esse motivo a Resolução 303/2002 não deveria ter sido revogada, mas sim revisada, de forma a esclarecer quais restingas são “fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”.

Por fim, a inclusão direta em pauta, defendida pelo Parecer 00059/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, viola as normas internas do Conama, como demonstrado a seguir.

O Regimento Interno⁵ estabelece os procedimentos para tomada de decisões no âmbito do Conama. Os processos abertos no colegiado tramitam por longos períodos, para permitir o amplo debate e o amadurecimento dos textos legais. A guisa de exemplo, o quadro abaixo lista todos os processos em curso no Conama. Note-se que, exceto pelos processos abertos em julho passado, os demais já duram de dois a três anos.

Processos em tramitação no Conama.

Processo	Assunto	Abertura
02000.000360/2016-11	Proposta de Resolução para disciplinar a utilização sustentável das abelhas nativas sem ferrão em meliponicultura.	24/04/2018
02000.000978/2015-91	Estabelece a lista das espécies da fauna silvestre brasileira que poderão ser criadas e	16/01/2017

5 <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=744>



Processo	Assunto	Abertura
	comercializadas como animais de estimação, altera a Resolução Conama nº 394, de 6 de novembro de 2007, que estabelece os critérios para a determinação de espécies silvestres a serem criadas e comercializadas como animais, e dá outras providências.	
02000.009553/2018-91	Alteração da Resolução CONAMA nº 411/2009, que dispõe sobre procedimentos para inspeção produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa.	28/08/2018
02000.001696/2020-79	Estabelece critérios para valorizar e promover o uso de coprodutos siderúrgicos como matéria-prima ou insumo em processos ou atividades, e dá outras providências	17/07/2020
02000.002783/2020-43	Disciplina o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos.	17/07/2020
02000.002784/2020-98	Estabelece critérios e procedimentos para o reúso de efluentes em sistemas de fertirrigação.	17/07/2020
02000.211850/2017-13	Alteração da Resolução 375/06, que define critérios e procedimentos, para o uso agrícola de lodos de esgoto gerados em estações de tratamento de esgoto sanitário e seus produtos derivados, e dá outras providências.	24/04/2018

(<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos.cfm>)

As discussões sobre caducidade ou derrogação das resoluções do Conama por leis supervenientes datam de vários anos, e o conselho realizou, em 2014, o “*Seminário de Revisão Jurídica das Resoluções Conama frente à Lei Complementar n.º 140/2011 e à Lei n.º 12.651/2012*”⁶. Não obstante, o prazo em que se tomou a decisão de revogar as resoluções aqui citadas foi exíguo. As revogações, aprovadas na 135ª Reunião Ordinária do Conama, em 28/09/2020, constam do Processo 02000.0052742020-72⁷, iniciado em 17/09/2020 com os pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, um para cada resolução. Em apenas 11 dias esse processo teve como desfecho a extinção dos regulamentos.

Essa decisão ocorreu à revelia do prazo previsto no Regimento Interno do Conama, que assim determina:

6 http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1698/Transcricao_Seminario.pdf

7 <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.005274/2020-72>



Art. 11. 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.

§ 2º A Secretaria-Executiva do Conama **solicitará a manifestação** dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente 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 vinte dias**.

§ 9º **Após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica pertinente, a Secretaria-Executiva do Conama abrirá prazo de dez dias aos Conselheiros** para apresentarem arrazoado exclusivamente jurídico sobre a matéria encaminhada, e, após, enviará os autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente para apreciação em vinte dias.

§ 10. **Concluída a apreciação da Consultoria Jurídica**, os autos retornarão à Secretaria-Executiva do Conama para **ida ao Plenário**.

Essa inclusão direta na pauta tomou por base o §4º do art. 19 do novo Regimento Interno do Conama, aprovado em 2019:

Art. 19. Poderá ser requerida ao Plenário a **adoção do regime de urgência** de qualquer matéria não constante da pauta.

§ 1º O requerimento de regime de urgência deverá ser apresentado à Mesa, **devidamente justificado**, subscrito por no mínimo cinco conselheiros, e poderá ser acolhido, a critério do Plenário, por maioria simples dos seus membros.

§ 2º A matéria em regime de urgência deverá ser incluída obrigatoriamente, após parecer das Câmaras Técnicas competentes e mediante análise prévia da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, na pauta da reunião ordinária subsequente ou, à critério do presidente, em reunião extraordinária.

§ 3º Em casos excepcionais assim reconhecidos pela maioria absoluta do Plenário, comprovados o caráter relevante do tema e a **necessidade de manifestação urgente** do Conama, poderá ser requerida a análise e deliberação da matéria na mesma reunião em que for apresentada.

§ 4º **Após posicionamento da Consultoria Jurídica** junto ao Ministério do Meio Ambiente, poderá haver a **inclusão direta em pauta**, sob o regime de urgência e dispensada a oitiva de subcolegiados, de **atos do Conama que se tornarem supervenientemente ilegais, inconstitucionais ou inconventionais**.

O § 4ª transcrito acima não existia no regimento anterior, que apenas previa as condições para apreciação de matérias urgentes. Outra inovação inserida pelo regimento atual dificulta os pedidos de vista, que agora são votados pelo Plenário, podendo, portanto, ser negados. A mudança consta no quadro seguinte:

Modificação nos pedidos de vista previstos no Regimento Interno do Conama.


Portaria MMA 452/2011	Portaria MMA 630/2019
Art. 17. Os requerimentos submetidos à Mesa serão decididos pelo Plenário, com exceção da retirada de pauta e dos pedidos de vista , que serão concedidos à entidade ou órgão requerente conforme o disposto no art. 21.	Art. 16. Os requerimentos de inversão de pauta, de regime de urgência, de retirada de pauta e de pedido de vista poderão ser submetidos à Mesa por qualquer conselheiro com direito a voto e serão decididos pelo Plenário , por maioria simples dos seus membros.

Por fim, chega-se a outra modificação muito importante no Conama, promovida recentemente. A composição anterior do colegiado contava com 96 conselheiros no Plenário, mas o Governo reduziu para 23, retirando parte dos representantes dos estados e municípios e da sociedade civil, e excluindo os ministérios públicos estaduais, órgãos da administração federal e o representante da Câmara dos Deputados. Com isso, aumentou a preponderância que já existia do Poder Executivo Federal sobre os demais membros, quer do Poder Público, quer da sociedade civil. Essas mudanças, na composição e no Regimento Interno do Conama, resultaram na exclusão de atores muito importantes dos setores público e privado, e na implantação de um sistema expedito de exame de supostas “urgências”, que não garante sequer vistas ao processo.

Foi nesse contexto de votações em prazo exíguo e sem real urgência que se deu a revogação de regulamentos exarados pelo Conama.

Nossa intenção, ao apresentar essa proposição, é de levar para o corpo da Lei as garantias mínimas que constavam nos regulamentos, independentemente de eventual decisão do Plenário do STF, e com isso evitar retrocessos ambientais.

Sala das Sessões, em de de 2020.


Deputado Federal Nilto Tatto
PT/SP

