

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 749 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE LIMINAR. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 1º, CAPUT E III, 5º, CAPUT, XXXVI E § 1º, 6º, 60, § 4º, IV, E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO, PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. 1. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais.

ADPF 749 MC / DF

2. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas. Evidenciados graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* e § 1º, I, da CF). 3. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Aparente estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. *Fumus boni juris* demonstrado. 4. Elevado risco de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, a evidenciar o *periculum in mora*. 5. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exigem

ADPF 749 MC / DF

estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõem ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010), a afastar o *fumus boni juris*. **6. Liminar parcialmente deferida, ad referendum do Plenário, para suspender os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020.**

Vistos etc.

1. Cuida-se de pedido de **liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental** proposta pelo partido político REDE SUSTENTABILIDADE em face da **Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, que **revoga as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002**. Os atos normativos revogados dispõem, respectivamente, sobre **(i)** o licenciamento de empreendimentos de irrigação, **(ii)** os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno e **(iii)** os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Impugna, também, **(iv)** a **Resolução do CONAMA** resultante do **processo nº 02000.002783/2020-43**, sobre “licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer”, que diz revogar e substituir a Resolução nº 264/1999.

ADPF 749 MC / DF

A agremiação autora afirma, inicialmente, a sua **legitimidade ativa ad causam**, a **adequação** da via eleita, o caráter de **fundamentalidade** dos preceitos constitucionais invocados e o atendimento do requisito da **subsidiariedade**.

Pontua não obstada a propositura da presente ação pela circunstância de não terem sido publicados os atos normativos impugnados até a data do ajuizamento, uma vez que “*no caso concreto, já houve deliberação pública e colegiada do órgão competente no sentido de produção do ato*” e que, potencialmente, “*segundos de produção de efeito do ato seriam suficientes para um retrocesso ambiental enorme*”.

Alega que os atos normativos impugnados traduzem violação dos **preceitos fundamentais** consagradores do direito à vida (**art. 5º, caput, da CF**), do direito à saúde (**art. 6º da CF**) e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (**art. 225 da CF**), além do **princípio da vedação do retrocesso institucional e socioambiental**, afirmados como consectário do Estado Democrático de Direito (**art. 1º, caput, da CF**), da dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III, da CF**), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (**art. 5º, § 1º, da CF**), da segurança jurídica (**arts. 1º, caput e 5º, XXXVI, da CF**) e da cláusula pétrea prevista no **art. 60, § 4º, IV, da CF**.

Sustenta que “*o princípio da proibição do retrocesso ecológico encontra-se em plena consonância com o dever de progressividade em matéria ambiental, segundo o qual é obrigação do Estado empreender esforços e recursos para ampliar progressivamente o âmbito de proteção ambiental, como imperativo de um modelo de desenvolvimento sustentável que busca garantir às gerações futuras melhores condições ambientais*”.

Ao rejeitar a tese de que suficiente o Código Florestal para a adequada tutela do meio ambiente, salienta que a “*proteção das restingas em faixa mínima de 300 metros a contar da linha premar máxima trazido pela Resolução/Conama nº 04/1985 (e atualmente Resolução/Conama nº 303/2002) apresenta um efeito complementar e suplementar ao código florestal em matéria de restinga*”. Enfatiza que a Resolução CONAMA nº 303/2002 é mais protetiva que a Lei da Mata Atlântica em relação aos ecossistemas de

ADPF 749 MC / DF

restinga, “que exercem função de fixar dunas, estabilizar manguezais, bem como toda a faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima incidente nas planícies costeiras”. Argumenta que “não só a Lei da Mata Atlântica como a Lei nº 12.651/12 dependem da complementação e aplicação da Resolução Conama nº 303/02, para que se dê a devida proteção do meio ambiente, assim como a sua devida reparação em caso de degradação ambiental”, inócurrenente conflito entre a Resolução CONAMA nº 303/2002 e a Lei nº 12.651/2012.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – evidente o retrocesso na proteção ambiental promovido pela revogação das resoluções e pela autorização da queima de poluentes orgânicos persistentes em fornos de produção de clínquer – e o *periculum in mora* – consubstanciado nos “efeitos diretos e nefastos dos atos aqui impugnados”, com risco de destruição ou desfiguração de áreas constitucionalmente protegidas, além de prejuízos à saúde e ao direito de viver em um meio ambiente equilibrado –, requer, liminarmente, (i) a suspensão da Resolução CONAMA nº 500/2020, pela qual foram revogadas as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002; (ii) a suspensão da Resolução CONAMA que permite a queima de e resíduos em fornos de produção de clínquer; (iii) ou, alternativamente, a suspensão dos efeitos dos efeitos das deliberações da ordem do dia da 135ª Reunião Ordinária do CONAMA, ocorrida em 28.9.2020, em que aprovados os atos normativos em questão.

No mérito, pugna ela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja reconhecida a inconstitucionalidade (i) da **Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, que revoga as **Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002**; e (ii) da **Resolução do CONAMA** resultante do **processo nº 02000.002783/2020-43**, sobre licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer.

2. A mim distribuído o feito, na forma do **art. 77-B do RISTF**, por **prevenção** em relação à arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 747, determinei a tramitação conjunta de ambas as ações.

ADPF 749 MC / DF

3. Em **21.10.2020**, a autora apresentou aditamento à petição inicial em que noticia a publicação da **Resolução CONAMA nº 499/2020**, que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer, no Diário Oficial da União de **08.10.2020** e a publicação da **Resolução CONAMA nº 500/2020**, que revoga as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, no Diário Oficial da União de **21.10.2020**, com previsão de entrada em vigor após **sete dias**. Reitera, ademais, a urgência na apreciação da medida cautelar.

É o relatório.

Decido.

4. À alegação de vulneração dos preceitos fundamentais inscritos nos arts. 1º, *caput* e III, 5º, *caput*, XXXVI e § 1º, 6º, 60, § 4º, IV, e 225 da **Constituição da República**, bem como do princípio, tido por implícito, da **proibição do retrocesso socioambiental**, o autor impugna a **Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, no que revoga as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

Entendo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental na medida em que tem por objeto, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de ato do Poder Público de caráter normativo.

5. Reconheço, de plano, a **legitimidade *ad causam*** ativa da Rede Sustentabilidade para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos **arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, VIII, da Constituição da República**, por se tratar de partido político com representação no Congresso Nacional.

6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional

ADPF 749 MC / DF

estabelecida.

O descumprimento de preceito fundamental, acionador do singular mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) que é a ADPF, manifesta-se na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental "*decorrente desta Constituição*", é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que a lesão ao postulado fundamental do **direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, assegurado no **art. 225 da Constituição da República**, considerada a sua posição de centralidade no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio.

Longe de consubstanciar norma meramente programática, jurisprudência e doutrina reconhecem que o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** se configura como **direito fundamental da**

ADPF 749 MC / DF

pessoa humana. Para Anizio Pires Gavião Filho,

“A caracterização do direito ao ambiente como direito fundamental pode ser racionalmente justificada se for considerado que: i) as normas que se referem ao ambiente (...) vinculam juridicamente a atuação das funções legislativa, executiva e jurisdicional, especificamente porque são normas do tipo ia) vinculante, constitutiva de direito subjetivo definitivo; ib) vinculante, constitutiva de direito subjetivo *prima facie*; ic) vinculante, constitutiva de dever objetivo do Estado definitivo; id) vinculante, constitutiva de dever objetivo do Estado *prima facie*; ii) o direito ao ambiente é direito formal e materialmente fundamental.” (GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. O Direito Fundamental ao Ambiente como Direito a Prestações em Sentido Amplo. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, Porto Alegre, n. 2, ago. 2014)

Outra não foi a compreensão desta Suprema Corte ao reputar satisfeitos os requisitos de admissibilidade da **ADPF 101**, em que apontada lesão aos **arts. 196 e 225 da CF** diante de decisões judiciais autorizando a importação de pneus usados, a despeito da existência de normas proibindo expressamente a atividade:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. (...) 1. **Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira)** e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. (...)”

ADPF 749 MC / DF

(ADPF 101, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 24.6.2009, DJe 04.6.2012)

Entendo, pois, diante do alegado na inicial, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese de lesão a preceito fundamental, este devidamente indicado na exordial.

7. A presente arguição tampouco esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 (“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”).

Entendo demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia posta. É que prestigiada, na interpretação daquele dispositivo, a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que a chamada cláusula de **subsidiariedade** impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, é dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Passo, pois, ao exame do pedido de **liminar**.

8. Instituído pelo art. 6º, II, da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, consiste o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – em órgão **consultivo** e **deliberativo** com as funções precípua de (i) assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; e (ii) **deliberar**, no âmbito de sua competência, sobre **normas e padrões** compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O CONAMA integra a estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente –, conjunto dos órgãos e entidades **responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental** nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Dentro dessa estrutura, as competências do CONAMA, em particular, são

ADPF 749 MC / DF

articuladas no **art. 8º da Lei nº 6.938/1981**:

“Art. 8º Compete ao CONAMA:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

III – (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009).

IV – homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V – determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

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.” (destaquei)

A **Lei nº 6.938/1981** é regulamentada pelo **Decreto nº 99.274/1990**, que disciplina o funcionamento do CONAMA, detalhando o exercício das suas competências, e cujo **art. 7º, XVIII**, estabelece competir-lhe “*deliberar*,

ADPF 749 MC / DF

sob a forma de **resoluções**, **proposições**, **recomendações** e **moções**, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente”.

À evidência, o legislador confiou ao CONAMA **ampla e relevante função normativa** em matéria de proteção ambiental, como já reconheceu a jurisprudência desta Suprema Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, *caput*) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da

ADPF 749 MC / DF

prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente.

5. Ação direta julgada improcedente.” (ADI 5547/DF, Relator Ministro Edson Fachin, j. 22.9.2020, DJe 06.10.2020)

Também a jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça** tem reconhecido a competência do CONAMA para “*editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente*” (STJ, **REsp 1.462.208/SC**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma julgado em 11.11.2014, DJe 06.4.2015). Confira-se também:

“Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/81. Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria Administração Pública, porque dele não se originam direitos.” (STJ, **REsp 194.617/PR**, Relator Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma julgado em 16.4.2002, DJ 01.7.2002)

Embora dotado o órgão de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que investido o CONAMA é, em face da **primazia do princípio da legalidade**, aquela perfeitamente especificada nas leis – atos do Parlamento – de regência.

O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus **limites materiais** condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua **legitimidade** quando **cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental**. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao

ADPF 749 MC / DF

agir administrativo.

O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da **implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental**. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente **mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental**. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade.

9. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do **art. 225 da Lei Maior**, a consagrar que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. O § 1º do preceito constitucional específica, ainda, que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outros deveres: **preservar e restaurar** os processos ecológicos essenciais e **prover o manejo ecológico** das espécies e **ecossistemas** (art. 225, § 1º, I); **definir**, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção** (art. 225, § 1º, III); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV); **controlar** a produção, a comercialização e **o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente** (art. 225, § 1º, V); e **proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies** (art. 225, § 1º, VII).

Fixada a moldura constitucional, a **Política Nacional do Meio Ambiente**, delineada pelo legislador nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981,

ADPF 749 MC / DF

tem, entre seus **objetivos**: **(a)** a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (**art. 2º, caput**); **(b)** a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (**art. 4º, I**); **(c)** o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (**art. 4º, II**); e **(d)** a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (**art. 4º, VI**).

São princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente, definidos em lei, a **ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico**, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente **assegurado e protegido**, tendo em vista o uso coletivo (**art. 2º, I, da Lei nº 6.938/1981**); a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (**art. 2º, II**); o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (**art. 2º, III**); a **proteção dos ecossistemas**, com a **preservação de áreas representativas** (**art. 2º, IV**); a **recuperação de áreas degradadas** (**art. 2º, VIII**) e a **proteção de áreas ameaçadas de degradação** (**art. 2º, IX**).

Dispõe, ainda, o **art. 7º, § 3º, do Decreto nº 99.274/1990** que *“na fixação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, o CONAMA levará em consideração a capacidade de autorregeneração dos corpos receptores e a necessidade de estabelecer parâmetros genéricos mensuráveis”*.

10. Realizada, em **28.9.2020**, a sua 135ª Reunião Ordinária, o CONAMA aprovou a **Resolução nº 500/2020**, objeto da presente ADPF, pela qual foram revogadas as **Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002**.

11. A **Resolução CONAMA nº 284/2001** dispõe sobre o licenciamento de **empreendimentos de irrigação potencialmente causadores de modificações ambientais**. Classifica os empreendimentos de irrigação em categorias, segundo a dimensão da área irrigada e o método de irrigação empregado, define parâmetros a serem observados

ADPF 749 MC / DF

pelo órgão ambiental competente para o licenciamento e estabelece prioridade para os projetos que incorporem equipamentos e métodos de irrigação mais eficientes, em relação ao menor consumo de água e de energia.

Ao contrário do que apontam as **manifestações** do Ministério do Meio Ambiente e do Advogado-Geral da União, a **Resolução CONAMA nº 284/2001** não se revela redundante em relação à **Resolução CONAMA nº 237/1997**, que não versa sobre o licenciamento de **empreendimentos de irrigação**.

A revogação da **Resolução CONAMA nº 284/2001** sinaliza para a dispensa de licenciamento para **empreendimentos de irrigação**, mesmo quando potencialmente causadores de modificações ambientais significativas. Tal situação, além de configurar efetivo descumprimento, pelo Poder Público, do seu dever de atuar no sentido de preservar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico dos ecossistemas (**art. 225, § 1º, I, da CF**), sugere estado de anomia regulatória, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (**art. 225, caput, da CF**).

Não se pode perder de vista que a água, bem de domínio público (**art. 1º, I, da Lei nº 9.433/1997**), é um recurso natural limitado, que não pode ser apropriado por pessoa física ou jurídica, e o seu uso sustentável deve ser regulado a fim de se proporcionar o uso múltiplo, bem como evitar situações de escassez ou mesmo de exaurimento. O direito à disponibilidade de água em quantidade e qualidade suficientes para o uso adequado, titularizado pelas presentes e futuras gerações, impõe ao poder público, seu gestor, o dever de zelar pela utilização racional e sustentável desse recurso natural.

12. A Resolução CONAMA nº 302/2002 dispõe sobre **parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais** e institui a elaboração obrigatória de plano ambiental de conservação e uso do seu entorno.

Sustenta-se incompatível a referida resolução com o regime

ADPF 749 MC / DF

instituído pelo art. 4º, III e §§ 1º e 4º, da Lei nº 12.651/2012 e declarado constitucional por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4903 e da ADC nº 42.

O antigo **Código Florestal (Lei nº 4.771/1965)** reconhecia como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação situadas ao redor de reservatórios d'água artificiais (art. 2º, "b"), sem, contudo, definir os seus limites. Ao incluir o § 6º no art. 4º da Lei nº 4.771/1965, a **Medida Provisória nº 2.166-67/2001** delegou expressamente ao CONAMA a definição, mediante Resolução, dos parâmetros para delimitação dessas áreas e seu regime de uso. Nessa esteira, foi editada a **Resolução CONAMA nº 302/2002**.

O art. 4º, III, da Lei nº 12.651/2012 remete ao **licenciamento ambiental do empreendimento** a definição da faixa correspondente à área de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. Questionada a constitucionalidade do preceito na ADI 4903 e na ADC 42, este Supremo Tribunal Federal assim decidiu, quanto ao ponto:

“(e) Art. 4º, inciso III e §§ 1º e 4º (Áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento de cursos d'água naturais e de reservatórios naturais ou artificiais com superfície de até um hectare): As alegações dos requerentes sugerem a falsa ideia de que o novo Código Florestal teria extinto as APPs no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. No entanto, esses espaços especialmente protegidos continuam a existir, 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. Essa opção legal evita os inconvenientes da solução *“one size fits all”* e permite a adequação da norma protetiva ao caso concreto. Por sua vez, a pretensão de constitucionalização da metragem de Área de Proteção Permanente estabelecida na lei revogada ofende o princípio democrático e a faculdade conferida ao legislador

ADPF 749 MC / DF

pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição, segundo o qual compete à lei alterar, ou até mesmo suprimir, espaços territoriais especialmente protegidos. Pensamento diverso transferiria ao Judiciário o poder de formular políticas públicas no campo ambiental. **CONCLUSÃO:** Declaração de constitucionalidade do art. 4º, III e §§ 1º e 4º, do novo Código Florestal;" (ADC 42 e ADI 4903, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28.02.2018, DJe 13.8.2019)

Editada com base em delegação expressa do **art. 4º, § 6º, da Lei nº 4.771/1965** (incluído pela **Medida Provisória nº 2.166-67/2001**), a **Resolução nº CONAMA nº 302/2002**, regulamenta o **art. 2º, "b", da Lei nº 4.771/1965**, relativamente às áreas de preservação permanente ao redor de reservatórios d'água artificiais. Tal preceito, no entanto, foi revogado pela **Lei nº 12.651/2012**, cujo **art. 4º, III**, remete ao **licenciamento ambiental do empreendimento** a definição da faixa correspondente à área de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, ficando dispensada área de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais de água não decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais (**art. 4º, § 1º**) e nas acumulações de água com superfície inferior a 1 (um) hectare (**art. 4º, § 4º**).

De fato, revogada a base normativa imediata a amparar a **Resolução nº CONAMA nº 302/2002**, vale ressaltar que, embora distinto, o modelo de delimitação de áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais adotado na **Lei nº 12.651/2012**, a prestigiar as especificidades de cada caso concreto, não configura situação de anomia sobre a matéria, como já reconheceu, inclusive, esta Suprema Corte, nos precedentes citados (**ADC 42 e ADI 4903**).

Todavia, ainda que tal quadro aponte para a necessidade de ajustes na normativa do CONAMA pertinente de modo a melhor refletir o marco legislativo em vigor, notadamente a **Lei nº 12.651/2012**, a simples revogação da norma operacional ora existente parece conduzir a intoleráveis anomia e descontrole regulatório, situação incompatível com

ADPF 749 MC / DF

a ordem constitucional em matéria de proteção do meio ambiente. Assumem particular centralidade no dimensionamento da questão posta os **princípios da precaução** e da **vedação do retrocesso ambiental**, ambos já reconhecidos na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, na esteira dos seguintes precedentes:

“O **princípio da precaução** é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública.” (RE 627189, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08.6.2016, DJe 03.4.2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. (...) ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...). 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela

ADPF 749 MC / DF

atingidas, acarretando ofensa ao **princípio da proibição de retrocesso socioambiental**, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.” (ADI 4717/DF, Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05.4.2018, DJe 15.20.2019)

13. A Resolução CONAMA nº 303/2002 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Tem fundamento normativo não só na **Lei nº 4.771/1965**, revogada, mas também na **Lei nº 9.433/1997**, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, nas responsabilidades do Estado brasileiro em face da **Convenção da Biodiversidade**, de 1992, da **Convenção de Ramsar**, de 1971, e da **Convenção de Washington**, de 1940, nos compromissos assumidos na **Declaração do Rio de Janeiro**, de 1992, e nos deveres impostos ao Poder Público pelos arts. 5º, *caput* e XXIII, 170, VI, 186, II, e 225, *caput* e § 1º, da Constituição da República.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou acerca da compatibilidade da **Resolução CONAMA nº 303/2002** com o marco legal em vigor:

“Em precedentes similares à hipótese dos autos, também de Santa Catarina, a Primeira e a Segunda Turmas do STJ já se manifestaram sobre a legalidade da Resolução 303/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, entendendo que o órgão não exorbitou de sua competência. Nessa linha, destaco precedente em que o Relator, Ministro Humberto Martins, ressaltou possuir "o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente". (REsp 1.462.208/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 6/4/2015). No mesmo sentido: "O fundamento

ADPF 749 MC / DF

jurídico da impetração repousa na ilegalidade da Resolução do Conama 303/2002, a qual não teria legitimidade jurídica para prever restrição ao direito de propriedade, como aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima. Pelo exame da legislação que regula a matéria (Leis 6.938/81 e 4.771/65), verifica-se que possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo o que se falar em excesso regulamentar." (REsp 994.881/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 9/9/2009)." (STJ, REsp 1.544.928/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma julgado em 15.9.2016, DJe 31.8.2020)

O conteúdo normativo veiculado na **Resolução CONAMA nº 303/2002** é plenamente assimilável ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, titularizado por toda a coletividade e cuja defesa, preservação e restauração são deveres do Poder Público. Sua revogação, nesse contexto, distancia-se dos objetivos definidos no **art. 225 da Constituição**, tais como explicitados na **Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)**, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Caracteriza-se como verdadeiro retrocesso relativamente à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente.

14. Como se vê, o estado de coisas inaugurado pela revogação das **Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002 do CONAMA** sugere agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela do meio ambiente. A **supressão** de marcos regulatórios ambientais, procedimento que não se confunde com a sua **atualização**, configura quadro normativo de aparente retrocesso no campo da proteção e defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (**art. 225, caput, da CF**) e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais à vida (**art. 5º, caput, da**

ADPF 749 MC / DF

CF) e à saúde (**art. 6º da CF**), a ponto de provocar a impressão da ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum. Nessa linha, observa a doutrina que

“(…) junto com o princípio do desenvolvimento sustentável, não se pode esquecer dos direitos à vida e à saúde das gerações futuras e, assim, há que se impedir que se tomem medidas que causariam danos a elas. **Reduzir ou revogar as regras de proteção ambiental teria como efeito impor às gerações futuras um ambiente mais degradado.**” (PRIEUR, Michel. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental *In* Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei)

Admitir tal sorte de recuo normativo, segundo o magistério de Antonio Herman Benjamin, seria um contrassenso quando *“para muitas espécies e ecossistemas em via de extinção ou a essa altura regionalmente extintos, a barreira limítrofe de perigo – o ‘sinal vermelho’ do mínimo ecológico constitucional – foi infelizmente atingida, quando não irreversivelmente ultrapassada. Num e noutro caso, para usar uma expressão coloquial, já não há gordura para queimar”* (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental *In* Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei). Acresce o autor:

“É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em

ADPF 749 MC / DF

particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.” (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental *In* Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei).

15. No plano internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** protege o **direito a um meio ambiente sadio** na condição de decorrência necessária do **direito ao desenvolvimento** assegurado no seu **artigo 26**. Nessa linha, assinalou em 06 de fevereiro de 2020, no caso *Comunidades indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina*, que “os Estados têm a obrigação de estabelecer mecanismos adequados para supervisionar e fiscalizar certas atividades, de modo a garantir os direitos humanos, protegendo-os das ações de entes públicos, assim como de agentes privados.”

Além disso, o **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (“Protocolo de San Salvador”), que entrou em vigor em 16 de novembro de 1999, contempla expressamente o direito a um meio ambiente sadio, nos seguintes termos:

Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.”

No **Parecer Consultivo OC-23/17**, de 15.11.2017, solicitada pela República da Colômbia a respeito da interpretação dos direitos assegurados no **Pacto de San José da Costa Rica** diante do risco de severo impacto no meio ambiente marinho apresentado por grandes obras de

ADPF 749 MC / DF

infraestrutura realizadas na região do Mar do Caribe, a Corte Interamericana asseverou que:

“O direito humano a um meio ambiente sadio tem sido entendido como um direito com conotações tanto individuais quanto coletivas. Em sua dimensão coletiva, o direito a um meio ambiente sadio constitui um interesse universal, que se deve tanto às gerações presentes quanto às futuras. Contudo, o direito ao meio ambiente sadio também tem uma dimensão individual, na medida em que a sua vulneração pode ter repercussões diretas ou indiretas sobre as pessoas em razão da sua conexão com outros direitos, tais como os direitos à saúde, à integridade pessoal ou à vida, entre outros. A degradação do meio ambiente pode causar danos irreparáveis aos seres humanos, de modo que um meio ambiente saudável é um direito fundamental à existência da humanidade.”

16. A Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em **1992**, consagra, no seu Princípio 1 que *“os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.”* O seu Princípio 3 enuncia, ainda, que *“o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”*. Tais princípios convergem com o postulado da **dignidade da pessoa humana**, erigido como pilar da República Federativa do Brasil, na expressa dicção do **art. 1º, III, da Carta Política**, o que significa compreender que a efetiva proteção do meio ambiente concretiza um meio de assegurar ao ser humano das presentes e futuras gerações uma existência digna: a preservação do meio ambiente é indissociável da própria defesa dos direitos humanos. Nesse mesmo sentido tem se orientado a jurisprudência desta Casa:

“(…) O direito à integridade do meio ambiente – típico

ADPF 749 MC / DF

direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (MS 22.164/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995)

“A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205- 206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de

ADPF 749 MC / DF

solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da

ADPF 749 MC / DF

ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” (ADI 3540-MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.9.2005, DJ 03.02.2006)

17. Na condução das políticas públicas assecuratórias do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe à Administração fazer cumprir a Constituição e as leis, conferindo-lhes a máxima efetividade. Não é dado ao agente público lançar mão de *“método interpretativo que reduza ou debilite, sem justo motivo, a máxima eficácia possível dos direitos fundamentais”* (FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007). Na mesma linha, observa Jorge Miranda que *“a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação”* (MIRANDA, Jorge. Direitos fundamentais e interpretação constitucional. Porto Alegre: Revista do TRF-4ª Região n. 30, 1998), imperativo que assume, na lição de Konrad Hesse, a seguinte sistematização:

“Dado que a Constituição pretende ver-se atualizada e uma vez que as possibilidades e os condicionamentos históricos dessa atualização modificam-se, será preciso, na solução dos problemas, dar preferência àqueles pontos de vista que, sob as circunstâncias de cada caso, auxiliem as normas constitucionais a obter a máxima eficácia.” (HESSE, 1984 Apud FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação

ADPF 749 MC / DF

Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007)

Observo, ainda, que o **art. 5º, § 1º, da Carta Política** veda sejam as normas definidoras de direitos fundamentais interpretadas como meras declarações políticas ou programas de ação, ou ainda como “normas de eficácia *limitada* ou *diferida*” (DIMOULIS; MARTINS, 2007). Tenho, pois, que, levadas a sério, não pode ser atribuída, às normas constitucionais definidoras de princípios basilares da ordem jurídica (**arts. 1º, III, e 37, caput**) e direitos fundamentais (**arts. 5º, caput e XXIII, 6º e 225**), exegese que lhes retire a densidade normativa.

18. O Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública **eficiente** de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Ao estabelecer parâmetros normativos definidores de áreas protegidas, o Poder Público está vinculado a fazê-lo de modo a manter a integridade dos atributos ecológicos que justificam a proteção desses espaços territoriais. A atuação positiva do Estado decorre do direito posto, não havendo espaço, em tema de direito fundamental, para atuação discricionária e voluntarista da Administração, sob pena, inclusive, em determinados casos, de responsabilização pessoal do agente público responsável pelo ato, a teor do **art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992**.

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, seja por medidas legislativas, seja por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados.

Admite-se hoje, registra a doutrina, que a Administração Pública, ainda que com menor margem que o Judiciário, interprete a legislação vigente para executar sua atividade, assumindo especial relevo, nesse contexto, a interpretação da “*Constituição como fundamento direto do agir administrativo*”. Tal decorre da singela constatação de que “*não é possível preconizar-se que a Administração Pública atue em conformidade com a legislação e a Constituição sem que ao mesmo tempo realize a interpretação*”

ADPF 749 MC / DF

desses diplomas” (ABBOUD, *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011). Com efeito, todo e qualquer **ato jurídico, enquanto ato linguístico**, é – ou resulta de –, em última análise, um **ato de interpretação**. Preciso, no aspecto, o magistério de Georges Abboud:

“No Estado Constitucional, o princípio da legalidade sofre releitura de modo que a atividade da Administração Pública passa a estar vinculada ao texto constitucional.

Essa nova vinculação, conforme ensina Paulo Otero, ocorre em virtude de substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato do agir administrativo sobre determinadas matérias.

Portanto, no Estado Constitucional, configurou-se uma substituição da reserva vertical da lei por uma reserva vertical da própria Constituição. Essa substituição permitiu que a Constituição passasse a ser o fundamento direto do agir administrativo, tendo reflexo imediato em duas áreas de incidência: (a) a Constituição torna-se norma direta e imediatamente habilitadora da competência administrativa; (b) a Constituição passa a ser critério imediato da decisão administrativa.

(...)

A vinculação da Administração não é mais apenas em relação à legalidade, mas, sim, a um bloco de legalidade dentro do qual possui especial destaque o texto constitucional.” (ABBOUD, *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011)

19. Ao fixar parâmetros mínimos de proteção de um direito fundamental, a **Lei nº 12.651/2012** não impede que as autoridades administrativas ambientais, mediante avaliação técnica, prevejam critérios mais protetivos. O que não se pode é proteger de forma insuficiente ou sonegar completamente o dever de proteção.

No modelo adotado pela **Política Nacional do Meio Ambiente**,

ADPF 749 MC / DF

estabelecidas pela legislação os parâmetros mínimos de proteção, às autoridades integrantes do SISNAMA, e notadamente ao CONAMA, compete, por expressa autorização legal (**Lei nº 6.938/1981**), a supressão de eventuais lacunas e a complementação da legislação de regência, respeitados **(i)** o conteúdo material da proteção constitucional, **(ii)** os patamares mínimos de proteção previstos em lei, **(iii)** imperativos de ordem técnica, **(iv)** a vedação da proteção insuficiente e **(v)** o dever de levar em consideração as necessidades das presentes e futuras gerações.

Bem compreendida, a **Lei nº 12.651/2012** apresenta condições mínimas de parametrização das áreas de preservação permanente. Não ostenta necessariamente, todavia, eficácia preemptiva de atividade normativa do órgão ambiental que, no exercício legítimo de competência outorgada pelo legislador, venha a impor, com base em critérios técnicos, controles mais rígidos. Essa compreensão, que aponta para o **art. 225 da Constituição da República** como vetor de legitimação de todo o complexo normativo voltado à concretização do direito fundamental nele assegurado, encontra ressonância na jurisprudência do STJ:

“5. O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da "incumbência" do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I). Precedentes. Agravo regimental improvido.” (STJ, **AgRg no REsp 1.434.797/PR**, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma julgado em 17.5.2016, DJe 07.6.2016)

20. No caso dos ecossistemas e feições naturais típicos da Zona Costeira, tais como recifes, parcéis, praias, restingas, dunas e manguezais, a previsão de normas protetivas, pelo CONAMA, encontra abrigo,

ADPF 749 MC / DF

outrossim, nos **arts. 3º, 5º e 6º da Lei nº 7.661/1988**, que institui o **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Há de se observar, também, que, mediante o **Decreto nº 1.905/1996**, foi promulgada no Brasil a **Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional**, de 1971, pela qual o Estado brasileiro assumiu o compromisso de proteger áreas de pântano, charco, turfa ou **água**, naturais ou **artificiais**, e em especial aquelas que servem de habitat para aves migratórias.

Verifica-se, assim, que a revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários para o devido cumprimento da legislação, tal como se deu, sem que se procedesse à sua substituição ou atualização, compromete não apenas o cumprimento da legislação como a observância de compromissos internacionais. O ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico. Conforme leciona Antonio Herman Benjamin:

“Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).” (BENJAMIN, Antonio Herman. *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental In Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei).

21. Tenho por suficientemente evidenciado, pois, pelo menos em juízo preliminar, que a **Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, ao **revogar as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002**, vulnera princípios basilares da Constituição, sonega proteção adequada e suficiente ao direito

ADPF 749 MC / DF

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.

Na seara do direito ambiental, o respeito ao *rule of law* assume uma **dimensão substantiva** que se impõe como limite objetivo às medidas de natureza legislativa, administrativa ou judicial que se revelem contrárias aos interesses da proteção ambiental, dada a particular suscetibilidade dos bens jurídicos por ele tutelados aos efeitos potencialmente deletérios de flutuações normativas. Nesse sentido,

“(…) o Estado de direito com vistas à natureza deve ser entendido em termos da questão mais ampla do constitucionalismo ambiental, um conceito carregado de valores que emana numerosas características aptas a legitimar, dignificar e melhorar uma ordem jurídica.” (KOTZÉ, Louis J. Sustainable development and the rule of law for nature: a constitutional reading. In VOIGT, Christina. (Ed.) Rule of Law for Nature: new dimensions and ideas in environmental law. Cambridge University Press, 2013)

Nesse contexto, embora não caiba ao Poder Judiciário se substituir à avaliação efetuada pelo Administrador relativamente ao mérito das políticas ambientais por ele desenvolvidas, insere-se no escopo de atuação dos Tribunais, por outro lado, forte no **art. 5º, XXXV, da CF**, assegurar a adequada observância dos parâmetros objetivos impostos pela Constituição, bem como preservar a integridade do marco regulatório ambiental.

22. Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito também o requisito do *periculum in mora* à evidência de elevado risco, caso produza efeitos o ato normativo impugnado, de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, considerada, ainda a vigência prevista para sete dias

ADPF 749 MC / DF

depois de sua publicação, ocorrida em 21.10.2020, vale dizer, no dia de hoje, 28.10.2020. A **Resolução CONAMA nº 500/2020** tem como provável efeito prático, além da sujeição da segurança hídrica de parcelas da população a riscos desproporcionais, o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas.

A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (**art. 6º da CF**), à vida (**art. 5º, caput, da CF**) e à dignidade das pessoas (**art. 1º, III, da CF**), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (**art. 3º, I, da CF**), alcançar o desenvolvimento nacional (**art. 3º, II, da CF**), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (**art. 3º, IV**). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais.

Reforço, em cumprimento ao dever de justificação decisória, que, no âmbito de medida liminar, a adequada tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é norteadada pelo **princípio da precaução**, que alicerça preferência da preservação à restauração. Isso porque, uma vez comprometida a integridade de espaço territorial ou ecossistema, a sua restauração pode se revelar extremamente difícil ou inviável. Nessa linha, é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

“o princípio da prevenção dos danos ambientais faz parte do direito internacional direito consuetudinário e implica a obrigação dos Estados de adotar as medidas que sejam necessárias *ex ante* a produção do dano ambiental, levando em consideração que, devido às suas peculiaridades, frequentemente não será possível, após consumado o dano, restaurar a situação existente anteriormente.” [*Comunidades indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina*]

23. Ao lado da **Resolução nº 500/2020**, também se impugna resolução que, igualmente aprovada na Reunião Ordinária do CONAMA de 28.09.2020, **revoga e substitui a Resolução nº 264/1999** para dispor sobre

ADPF 749 MC / DF

“o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer” e, após a propositura da presente ação, veio a ser numerada como **Resolução nº 499/2020** (DOU de 08.10.2020).

A nova resolução amplia o leque dos **resíduos** cujo **coprocessamento em fornos rotativos de produção de clínquer** pode ser **licenciado** pelas autoridades competentes, não mais excluídos da atividade os resíduos domiciliares brutos, organoclorados, agrotóxicos, e, dentre os resíduos de serviços de saúde, os medicamentos, os resíduos provenientes do processo de produção da indústria farmacêutica e os que tenham sido descaracterizados em razão de submissão a tratamento que altere suas propriedades físicas, físico-químicas, químicas ou biológicas. Permanece **proibido**, vale dizer, o coprocessamento de **resíduos radioativos, explosivos** e demais resíduos provenientes de **serviços de saúde**.

Entre as exigências previstas no ato normativo para o licenciamento da atividade está a apresentação de **Estudo de Viabilidade de Queima (EVQ)** que avalie a compatibilidade do resíduo a ser coprocessado com as características operacionais do processo e os **impactos ambientais** decorrentes desta prática.

O **Anexo I** da resolução estabelece **limites de concentração de poluentes orgânicos persistentes** na composição dos resíduos permitidos para fins de coprocessamento, e o Anexo III fixa **limites de emissão de poluentes atmosféricos** provenientes da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer.

Em todo o mundo, as duas principais técnicas utilizadas para a eliminação de resíduos são os **aterros** (que respondem por mais de 70% do lixo produzido na maioria dos países da OCDE) e a **incineração**. Ambas apresentam vantagens e desvantagens do ponto de vista ambiental. Com efeito,

“Os principais problemas ambientais relacionados aos aterros são a geração de metano (um gás do efeito estufa) e a produção de chorume que pode contaminar as águas superficiais ou subterrâneas. A incineração contribui para a poluição do ar ao gerar poeira e gases ácidos e do efeito de

ADPF 749 MC / DF

estufa, metais vaporizados, sais metálicos, dioxinas e furanos. Além disso, resíduos sólidos despejados a céu aberto representam um terreno fértil para organismos causadores de doenças, representando um problema para a saúde pública.” (SANDS, Philippe e Outros. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012)

A eliminação de resíduos tem sido objeto de ampla regulação por instrumentos internacionais que, buscando minimizar seus problemas, impõem conformidade a estritos padrões técnicos. A **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**, adotada em 1972 na cidade de Estocolmo, proclama, no **Princípio 6**, o desiderato de se buscar o fim do despejo de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas.

Concluída em Londres no mesmo ano, a **Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias** (promulgada no Brasil pelo **Decreto nº 87.566/1982**), proíbe o despejo e a incineração de uma enorme gama de resíduos e outras substâncias no meio ambiente marinho, e impõe, quando permitido, severas restrições.

Já a **Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989**, aprovada no Brasil pelo **Decreto Legislativo nº 34/1992** e promulgada pelo **Decreto nº 875/1993**, não obstante disciplinar, essencialmente, os **movimentos transfronteiriços** (exportação, trânsito e importação) dos resíduos nela definidos como perigosos (**artigo 1, § 1, “a”**), impõe aos Estados-membros (**artigo 4, § 2, “a”**) a **obrigação de adotar medidas** voltadas a assegurar que a **geração de resíduos perigosos**, considerados aspectos sociais, tecnológicos e econômicos, **seja reduzida ao mínimo possível**.

Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer

ADPF 749 MC / DF

para a atividade de coprocessamento de resíduos, a **Resolução CONAMA nº 499/2020** atende não apenas ao disposto no **art. 225, § 1º, IV, da CF**, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, como também ao **art. 225, § 1º, V, da CF**, que impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Impende observar que a disciplina guarda consonância com a **Lei nº 12.305/2020**, que institui a **Política Nacional de Resíduos Sólidos** e cujo **art. 47, III**, proíbe a “*queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade*” (destaquei). Nesse contexto, vale ressaltar que também ampara o coprocessamento em fornos rotativos o reconhecimento legal do **aproveitamento energético** como **destinação final ambientalmente adequada** para resíduos, desde que observadas normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a **minimizar** os impactos ambientais adversos (**arts. 3º, VII, e 7º, XIV, da Lei nº 12.305/2020**).

Ainda que apresente pontos negativos, assim como todas as alternativas a ela, a incineração controlada é tida como uma modalidade **adequada** de eliminação de resíduos. A **necessidade** de sua adoção é justificável, diante da capacidade limitada dos aterros sanitários, a demandar a diversificação da matriz de gestão de resíduos. E tampouco a ampliação encetada na **Resolução nº 499/2020** parece desproporcional em sentido estrito, nela definidos parâmetros objetivos para controle de concentração e emissão de poluentes, consideradas as variáveis ambiental, social, econômica, tecnológica e de saúde pública.

Observados, pelo menos em juízo de delibação, os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, positivados como princípios setoriais da Política Nacional de Resíduos Sólidos (**art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010**), a **Resolução nº 499/2020** não se mostra inconsistente, com as obrigações constitucionais, convencionais e legais do Poder Público, a afastar o *fumus boni juris*, no ponto.

24. Ante o exposto, forte no **art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, com o

ADPF 749 MC / DF

caráter precário próprio aos juízos perfunctórios e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento do mérito:

(i) defiro o pedido de liminar, ad referendum do Tribunal Pleno, para **suspender**, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos da **Resolução CONAMA nº 500/2020**, com a imediata restauração da vigência e eficácia das **Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002**; e

(ii) indefiro o pedido de suspensão da eficácia da **Resolução CONAMA nº 499/2020**.

Encaminhe-se ao eminente Presidente da Corte pedido de inclusão do feito em pauta, para referendo.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 28 de outubro de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora