



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Prevenção: ADFP nº 747/DF e ADFP nº 748/DF

"O Homem é parte da natureza e a sua guerra contra a natureza
é, inevitavelmente, uma guerra contra si mesmo."

(Rachel Carson - 1962)

A **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.882, de 1999, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(com pedido de medida liminar)**

em face da Resolução/Conama-MMA nº 500/2020¹ (Proposta de Revogação n. 02000.005274/2020-72, ainda não publicada no Diário Oficial da União, em que pese devidamente aprovada pelo órgão), que revogou três Resoluções basilares na temática de proteção ambiental (Resolução nº 284/2001, Resolução nº 302/2002 e Resolução nº 303/2002), e da nova Resolução/Conama-MMA (Processo n. 02000.002783/2020-43)

¹ Numeração provável, uma vez que o ato ainda não foi publicado na Imprensa Oficial. Embora não se conheça, no presente momento, a numeração oficial do ato, é fato que ele foi aprovado pelo órgão com o mérito inconstitucional que será exposto.



que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer, o que vai na contramão de preceitos fundamentais da Constituição Federal, principalmente no tocante ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e todas as derivações daí decorrentes (saúde e vida). É o que se passa a sucintamente expor.

I - SÍNTESE DOS FATOS

1. Na segunda-feira (28), reunião do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) decidiu revogar, em uma só canetada, três resoluções do órgão colegiado sobre áreas de preservação e licenciamento para irrigação, além de permitir a queima de resíduos de agrotóxicos em fornos de cimento.

2. A manobra, com pretensão de ser feita às cegas da sociedade civil organizada - i.e., sem a transparência necessária para os atos públicos, principalmente aqueles com grande potencial de lesão a direitos fundamentais mínimos resguardados constitucionalmente -, foi, por sorte, amplamente noticiada pela imprensa no domingo (27) e na própria segunda (28).

3. O texto do ato aprovado pelo Conama é composto por dois artigos com o seguinte teor:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto no seu Regimento Interno, resolve:

Art. 1º Reconhecer a revogação das seguintes resoluções:

I – Resolução nº 284, de 30 agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

II – Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno;

III – Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente;

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



4. O que se vê, Excelência, é que um órgão deliberativo federal - Conama -, que teve sua composição federativa e social recentemente esvaziada, tomou decisões capazes de, em verdade, implicar retrocesso de anos na temática ambiental. Ora, liberar queima de agrotóxicos, diminuir área de proteção/preservação permanente e modificar a forma de licenciamento ambiental para irrigação (em prejuízo de uma transição paulatina para agricultura e produção mais sustentável), como se verá, vão na contramão de esforços mínimos que o Brasil tentou, durante anos anteriores, firmar e cumprir. Trata-se, sem qualquer discurso apocalíptico, de um retrocesso ambiental enorme, que será sentido na geração de agora - principalmente na questão dos recursos hídricos - e do amanhã - nas pautas climáticas, de poluição e de efeitos sistêmicos da redução de APPs.

5. Além disso, é de se lembrar que o Decreto nº 99.274/1990 estabelece que o Conama é órgão deliberativo e consultivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A composição do Conselho sofreu algumas alterações pontuais desde sua instituição, mas sempre mantendo a representatividade democrática e federativa nos assentos. Contudo, o Decreto nº 9.806/2019 rompeu essa tendência de décadas.

6. Com efeito, fala-se aqui das três modificações mais sensíveis na composição do Conselho: **(i)** os 27 representantes de cada estado e Distrito Federal foram transformados em 5 representantes, um de cada região geográfica; **(ii)** os 8 representantes municipais foram transformados em 2 representantes de capitais; **(iii)** os 21 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil foram transformados em 4 representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional e 2 representantes indicados por entidades empresariais. E, além disso, fixou-se a regra de que todos esses representantes serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

7. **Ou seja, além de praticamente se exaurir a participação federativa e democrática, submeteram-se as indicações ao crivo do Governo Federal. É óbvio que, assim sendo, só serão indicados aqueles que compartilharem da política**



ambiental do Sr. Presidente da República, o que esvazia a importância do Conama, que passará a ser, praticamente, um carimbador de vontades superiores.

8. Desse modo, as alterações na composição do Conselho reduziram os assentos dos Estados em mais de 81%, dos Municípios em 75% e da sociedade civil em mais de 71%. E, para além disso, submetem-se todas as novas escolhas ao crivo do Ministro do Meio Ambiente. Ou seja, subjagam-se a Federação e a Democracia aos ímpetus do Governo Federal, que não parece ter tantas preocupações quanto deveria com a tutela do meio ambiente.

9. Em verdade, a tônica do discurso ambiental do Sr. Presidente da República parece ser justamente esta: o Brasil - que, nas palavras do Presidente, é o país que mais preserva o meio ambiente - precisa começar a colocar o desenvolvimento econômico, em seus mais variados segmentos, como prioridade máxima, inclusive em detrimento da proteção ambiental. Esquece-se, contudo, de que um dos nortes da atividade econômica, estabelecido na Constituição Federal, é justamente a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 170, VI).

10. Bem. Por serem absurdas as modificações ora questionadas, as reações às alterações normativas do Governo Federal foram imediatas. Com efeito, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) divulgou nota de repúdio ao “revogaço” com o seguinte teor:

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA (art. 6º, II da Lei 6.938/1981), detém natureza de órgão colegiado consultivo e deliberativo, com autoridade para emitir decisões vinculantes sobre políticas e programa, sendo que a participação social, a um só tempo, confere maior legitimidade e eficiência à Administração Pública.

A pretensa revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002 **ofende o princípio do não retrocesso**, o qual permite aos Poderes da República apenas avanços na proteção ambiental, ao passo que atos normativos contrários à evolução na proteção ambiental propiciam mais insegurança jurídica e instabilidade institucional.



A proibição do retrocesso em matéria ambiental é um princípio constitucional implícito, retirado de todo o sistema normativo da Lei Fundamental, em especial: a) do princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput); b) do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); c) do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º); d) do princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica (art. 1º, caput e ainda art. 5º, XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada); e) cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV.

Eventual decisão de revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002 **ofende ainda o princípio da deferência**, porquanto desprovida da necessária motivação técnica a lastrear de razoabilidade, em caso de conveniência e oportunidade da decisão discricionária. Em outras palavras, não há que se cogitar de legitimidade para a revogação das sobreditas Resoluções, se não provado tecnicamente que o meio ambiente, seus serviços e atributos ecossistêmicos, a saúde ambiental e a saúde pública, como bens jurídicos protegidos por tais resoluções, estiveram indubitavelmente preservados pelo ulterior ordenamento jurídico ambiental vigente, mas que a partir de hoje, já não se comprova jurídica e tecnicamente o potencial de proteção normativa dessas Resoluções.

Considere-se, também, que, em tratando as Resoluções CONAMA 302 e 303/2002 de espaços territoriais especialmente protegidos, **o regime jurídico da proteção especial jamais poderia ser revogado ou reduzido, nem por força de lei, quanto mais por decisão administrativa de um colegiado com vício de representatividade da sociedade civil, e sem uma prova técnica cabal que justifique melhor forma de proteção dessas áreas, sob pena de ofensa ao preceito constitucional do artigo 225, parágrafo 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil**. Como é sabido, o Decreto 9.806/2019 extirpou desse colegiado a participação direta da sociedade civil, em especial do seu segmento que defende com exclusividade o direito fundamental ao meio ambiente e a outros bens e valores umbilicalmente a ele diretamente ligados, como a saúde e a vida.

Considere-se, ademais, a adoção no âmbito das Nações Unidas da “Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, de 1998, também conhecida como a Convenção de Aarhus, representativa de grande avanço em matéria de democracia participativa e verdadeira propulsora do primado da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF/1988).



A Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 reafirma a importância e a obrigação da participação popular nas questões do meio ambiente.

A participação da sociedade civil na tomada das decisões administrativas evidencia a evolução social, ecológica e política dos países signatários do Acordo Regional de Escazú, assinado na Costa Rica, em 2018, abrangendo os países da América Latina e do Caribe.

Aliás, importante é aqui destacar que o parágrafo 7º do art. 7º, do Acordo Regional de Escazú, de 2018, agrega valor às observações do público, determinando que a "autoridade pública levará devidamente em conta o resultado do processo de participação".

Com o se observa a Lei 12.305, de 2/08/2010, artigo 3º, VI, define controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Ademais, a Lei 11.445/07 (artigo 3º, IV) conceitua o controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. Além dessas duas normas podemos citar inúmeras outras que garantem o efetivo processo participativo da sociedade na construção da política ambiental do Brasil.

Além de não termos, na atual conformação colegiada uma representatividade participativa da sociedade, o que por si só já eiva de nulidade qualquer ato tendente a revogar as Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002, **os atores envolvidos não foram sequer consultados em oficial processo de consulta pública e tampouco foi precedida a reunião chamada para hoje, 28.09.2020, de prévia e devida avaliação de impacto desregulatório, dotada da implementação dos instrumentos de participação social, ou seja, audiências e consultas públicas, conforme exigido pela Lei 13.848/2019, regulamentada pelo Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020.**

Outrossim, nessa mesma linha de raciocínio da Lei 13.848/2019, importante é salientar que as Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002 dizem respeito, direta ou indiretamente ao tema de **licenciamento ambiental** e, quando de suas edições, nos idos de 2001 e 2002, já vigia a Resolução



CONAMA 237/97, sem ter sido àquela altura, em nenhum momento, refutadas as suas edições.

Qualquer decisão sobre a revogação de Resolução do CONAMA deve ser precedida de participação de todos os setores envolvidos tal como preconiza as Diretrizes de Avaliação do Impacto Regulatório do Governo Federal, oficializado desde 2018, com base no Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020.

Inquinada de ilegalidade ainda qualquer decisão deliberativa de revogação das Resoluções CONAMA 284, 302 e 303, sem os necessários estudos e avaliação de impacto desregulatório, desprovido de procedimento de devidas audiências e consultas pública, com participação social (artigo 9º da Lei 13.848/2019).

Ademais é de se afastar de plano qualquer argumentação de desnecessidade das sobreditas Resoluções 302 e 303/2002 do CONAMA, frente à normatização posterior, como por exemplo, a nova Lei Florestal e a Lei da Mata Atlântica, pelo simples motivo de não terem sido de plano derogadas as Resoluções por ocasião da edição daquelas leis. Pelo contrário, é uníssona e consolidada a jurisprudência de Tribunais de Justiça de diversos Estados, de Tribunais Regionais Federais e do E. Superior Tribunal de Justiça no sentido da vigência e validade das Resoluções CONAMA 302 e 303, no âmbito de uma ordem jurídica florestal.

Assim, a par da nulidade de pleno direito de qualquer decisão colegiada por seus prévios e insanáveis vícios de ilegalidade, como acima demonstrado, também desdobrariam em galopante processo de judicialização, em detrimento da segurança jurídica e em prejuízo de toda a sociedade.

Por fim, a tergiversação à responsabilidade anticorrupção ou por compliance da gestão de riscos dos atos decisórios (des)regulatórios, ao arrepio não apenas das normas retrocitadas e de todo um ordenamento jurídico nacional e internacional ratificado pelo nosso Congresso Nacional, promulgado e incorporado ao nosso ordenamento jurídico prejudicará a integração do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em prejuízo de relações negociais no cenário internacional e não se atenderá ao mínimo ético irredutível constitucionalmente consagrado, rompendo inclusive com regras morais para a sobrevivência da sociedade em paz social e justiça socioambiental, num Estado Ético e Ecológico de Direito, que veda a eliminação do que já se alcançou na proteção do meio ambiente e que permite apenas avanços e aprimoramentos e não injustificados retrocessos.



(grifos acrescentados)

11. É mais esse imensurável retrocesso ambiental, da já tão errática gestão ambiental brasileira, que autoriza e clama a jurisdição dessa Egrégia Corte Constitucional, para que, com a imposição de verdadeiras obrigações de meio, chegue-se ao resultado constitucionalmente desejado: o fundamental direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição). E, para além de se cogitar da facilidade argumentativa de dizer que a norma é meramente programática, é perfeitamente sabido que direitos fundamentais clamam pela imposição de deveres laterais e anexos para que sejam bem desempenhados.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO CABIMENTO DA ADPF

12. *Em primeiro lugar*, a grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e Fabiano Contarato (REDE-ES). Desse modo, na forma do artigo 2º, I, da Lei nº 9.882, de 1999, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, é parte legítima para propor a presente ação.

13. Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática².

14. *Em segundo lugar*, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal³, e regulamentada pela Lei 9.882/99, terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público ou quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei

² ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085

³ § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.



ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (art. 1º, caput, e § 1º, I).

15. Não há dúvida de que o ato questionado se qualifica como “ato do Poder Público”. Afinal, trata-se de sequência de ações realizadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, especificamente do Conama, que, sob a aparência de mera revogação de atos normativos, está operando uma reforma sem precedentes de normas ambientais chaves para a proteção do meio ambiente.

16. Embora a Constituição e a Lei 9.882/99 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a “qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos ‘princípios sensíveis’ (art. 34, VII)” (ADPF 388, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJE 1º.8.2016).

17. No caso concreto, há evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, sobretudo associados ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o que é um pressuposto para o próprio exercício pleno dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, *caput*) e à saúde (art. 6º, *caput*). Afinal, não há como dissociar o direito de viver com saúde da proteção ambiental, na medida em que a imbricação entre um e outro é imediata.

18. Por sua vez, em relação ao requisito da subsidiariedade, defende-se a tese de que a análise deste requisito decorre de enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva, nos termos da doutrina especializada:

Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma



ampla, geral e imediata. Assim, a Lei 9.882 exige como condição de possibilidade da ADPF, o esgotamento de todos os meios para o saneamento do ato lesivo (§1º do art. 4º). **Conforme posição firmada pelo STF na ADPF n. 33, os meios a serem esgotados para que se admita a ADPF são aqueles do controle concentrado.** A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.⁴

19. No mesmo sentido, há diversos julgados desse Eg. STF. A título meramente exemplificativo, confira-se⁵:

13. **Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.**

14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação.

20. Nestes termos, permite-se ao STF a decisão célere sobre questões eminentemente constitucionais, impedindo a extensão dos danos aos preceitos fundamentais.

21. Quanto ao alcance da presente arguição, impugna-se, de forma imediata, o ato de revogação das normas sobre direito ambiental. Com efeito, a revogação das Resoluções 284, de 30 de agosto de 2001; 302, de 20 de fevereiro de 2002; e 303, de 13 de maio de 2002, importa em enfraquecimento da proteção mínima necessária ao nosso meio ambiente, devidamente tutelado no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, questiona-se, em essência, a própria Resolução/Conama-MMA nº 500/2020 (Proposta de Revogação n. 02000.005274/2020-72, ainda não publicada no Diário Oficial da

⁴ CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet e STRECK, Lenio Luiz. Coordenação Científica. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1499.

⁵ ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005, DJ 27-10-2006 PP-00031 EMENT VOL-02253-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-03 PP-00873.



União, em que pese devidamente aprovada pelo órgão), que revogou as normas retro, e da nova Resolução/Conama-MMA (Processo n. 02000.002783/2020-43), que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer.

22. Cumprir observar, desde logo, que a ausência de publicação oficial dos atos impugnados não obsta a propositura da presente ação. Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo “é perfeito quando esgotadas todas as fases necessárias à sua produção⁶”. No caso concreto, já houve deliberação pública e colegiada do órgão competente no sentido de produção do ato, restando apenas a fase de publicação para que o ato seja plenamente eficaz e produza efeitos externos. Nesse sentido, a publicidade dos atos administrativos é requisito de sua eficácia e, nessa medida, não retira seu caráter de existência no plano jurídico e sua pretensa validade.

23. Aliás, é justamente o plano da validade do ato que ora se pretende impugnar: sendo ele nitidamente inconstitucional - como se demonstrará -, não há óbice para que sua invalidade seja declarada pelo Poder Judiciário antes mesmo que ele seja eficaz. No presente caso, aliás, é até mesmo salutar que o ato impugnado nunca seja eficaz, pois segundos de produção de efeito do ato seriam suficientes para um retrocesso ambiental enorme.

24. E, no presente caso, também não há que se entender a publicação do ato normativo concreto como requisito necessário a seu conhecimento pela sociedade em geral. Com efeito, as novas resoluções do Conama foram amplamente divulgadas na imprensa nacional, bem como a ata da reunião - com os resultados das deliberações - é disponibilizada no próprio site oficial do órgão⁷. Para que não restem dúvidas, juntam-se as capturas de tela⁸ da ata da reunião:

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁷ CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=1923>. Acesso em 02/10/2020.

⁸ CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1923/Resultado_135RO.pdf>. Acesso em 02/10/2020.

5. Ordem do Dia

5.1. Processo nº 02000.005274/2020-72 – Proposta de Resolução que reconhece a revogação de Resolução Conama:

Resolução CONAMA Nº 284/2001, de 30 de agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

Procedência: Conjur/MMA

Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

Procedência: Conjur/MMA

Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente

Procedência: Conjur/MMA

Resultado: Revogações aprovadas

5.2 Processo nº 02000.002783/2020-43 - Proposta de Resolução que dispõe sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer.

Procedência: 2ª CT de Controle Qualidade Ambiental e Gestão Territorial - CTCQAGT

Tramitação: Matéria admitida na 14ª RO do CIPAM, em 17/07/2020, e discutida e finalizada na 2ª CTCQAGT, em 06 e 07/08/2020.

Resultado: Matéria aprovada

25. A ampla repercussão da matéria em meios de imprensa, bem como o fato de ser a reunião deliberativa pública e transmitida simultaneamente por meio da internet, tornam os atos objeto da presente ação notórios, dispensando a necessidade de prova para sua comprovação, na forma do art. 374, I, da Lei Processual Civil (n. 13.105/2015).

26. Ou seja, o questionamento aqui feito do ato concreto que viola importantíssimo preceito fundamental se insere em um contexto mais amplo, transbordando claramente o seu aspecto fático imediato: afinal, o pano de fundo é a relação entre a preservação ambiental e a proteção da saúde de todos os brasileiros. E, ao que tudo indica, ainda se pode cogitar de uma distorção patrimonialista na condução da política ambiental, ao haver confusão entre o real interesse público - preservação ambiental com vistas à proteção da saúde de todos - e aquele interesse privado, mesquinho, travestido de público - proteção a um ou outro segmento econômico que busca o lucro imediato, sem preocupações com o amanhã.



27. Precedente significativo no entendimento quanto à análise da subsidiariedade é a ADPF 601, em que o Ministro Gilmar Mendes deferiu o pedido, desta mesma Grei Arguente, em defesa do jornalista Glenn Greenwald pelo exercício da plena liberdade de imprensa. Destaca-se da decisão⁹ a análise da subsidiariedade feita pelo Ministro:

Entendo, nesse juízo preliminar, que a presente arguição atende aos requisitos para seu conhecimento.

A arguição foi proposta por legitimado universal, partido político com representação no Congresso Nacional.

O próprio princípio da subsidiariedade, desenvolvido pela jurisprudência desta Corte, encontra-se atendido, uma vez que inexistente outra ação de controle objetivo apta a fazer sanar a lesão apontada.

O preceito fundamental cujo descumprimento se argui é o direito fundamental à liberdade de expressão, liberdade de informação e liberdade de imprensa (art. 5º, incisos IV e IX, e art. 220 da CF).

É importante destacar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi criada para preencher um espaço residual expressivo no controle concentrado de constitucionalidade, que antes só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso.

Conforme já destaquei em âmbito acadêmico, a ADPF foi instituída para suprir “esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos, pela demora na definição de decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada ‘guerra de liminares’” (MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 19).

No âmbito da jurisprudência, registrei que a admissibilidade da ação se encontra vinculado “à relevância do interesse público presente no caso”, de modo que a “ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal” (ADPF 33/PA, Tribunal Pleno, de minha Relatoria, j. 7.12.2005).

No caso, o preceito fundamental cujo descumprimento se argui é o direito fundamental à liberdade de expressão, liberdade de informação e liberdade de

⁹ Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf601MC.pdf> >. Acesso em 5/6/20.



imprensa (art. 5º, incisos IV e IX e art. 220 da CF), instrumentos essenciais à própria manutenção do sistema democrático e republicano previsto pelo art. 1º da Constituição Federal que constituem as bases do Estado de Direito.

A relevância desses direitos encontra-se estabelecida na própria jurisprudência desta Corte, que tratou do tema em inúmeros precedentes de controle concentrado ou difuso, como a ADPF 130, o RE 511.961, a Rcl. 21504, o Inq 870, a Rcl 19.464, dentre tantos outros.

As discussões tratadas nesses precedentes, que envolvem a criminalização de atividades jornalísticas, a quebra do sigilo telefônicos, fiscais, bancários e das fontes dos profissionais da imprensa, evidencia a **inegável importância do tema e a necessidade de o STF estabelecer parâmetros e diretrizes interpretativos-constitucionais com eficácia erga omnes.**

A fundada suspeita sobre a instauração de investigações sigilosas por parte de altas autoridades da República, ao arrepio da Constituição, com a tentativa de supressão de trabalho jornalístico de interesse nacional, reforça o cabimento dessa ação, **tendo em vista o risco de repetição desses comportamentos em casos de menor importância e nas esferas locais.**

Destaque-se que o art. 1º da Lei 9.882/99 prevê a possibilidade de ajuizamento de ADPF para “evitar lesão a preceito fundamental”, sendo cabível inclusive para o controle da omissão estatal.

Desta feita, **uma vez delimitado o ato objeto de controle, e ante a existência de relevante controvérsia constitucional, de inegável interesse público, entendo que a ação deve ser conhecida.**

[grifos próprios]

28. Portanto, defendemos o cabimento da presente ADPF, à luz do princípio da subsidiariedade, lido aqui como a impossibilidade de impugnação por qualquer outro mecanismo hábil de controle objetivo de constitucionalidade para evitar lesão a preceitos fundamentais, o relevante fundamento da controvérsia constitucional, o risco de repetição de condutas semelhantes, a inegável importância do tema e a relevância do interesse público no caso.

29. Não é crível, com a devida vênia, que se pretenda ceifar com tanta ousadia a possibilidade de vida harmônica e saudável no nosso país. A Rede Sustentabilidade não pode coadunar com essa espécie de *modus operandi* destinado a eliminar um parâmetro



mínimo de resguardo do meio ambiente, colocando em risco a proteção ambiental assegurada pelas resoluções revogadas.

III – DO MÉRITO

III.1. Fixação de dados objetivos sobre a questão ambiental: licenciamento de empreendimentos de irrigação, limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e de localidades em geral e queima de agrotóxicos em fornos de cimento

30. *Em primeiro lugar*, necessário observar que um dos biomas mais ameaçados do mundo, a Mata Atlântica é considerada Patrimônio Nacional pela Constituição Federal (art. 225). A ordem constitucional que impõe sua proteção, bem como dos ambientes a ela associados, como as restingas e os manguezais, tem, portanto, forte relação com a ameaça de extermínio que paira sobre estes ecossistemas.

31. O histórico de devastação da Mata Atlântica no Estado de São Paulo já foi bem estudado. Em relação à cobertura vegetal natural do Estado, atualmente restam apenas 16,3% de vegetação nativa, sendo que apenas 12,4% do total equivale a cobertura florestal, de acordo com os dados de 2017 publicados pela última versão do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica Período 2016-2017. Dentro deste cômputo, os remanescentes de vegetação de restinga somam um total de apenas 229.880 hectares¹⁰.

32. Em face de sua localização nas planícies costeiras, os remanescentes das diferentes tipologias de vegetação das restingas se mostram sujeitas a variados fatores de degradação e a uma forte pressão no sentido de ceder espaço principalmente aos interesses do setor imobiliário, notadamente quando focamos nos espaços mais próximos das praias. Desta realidade histórica e do comando inserto no art. 225, § 4º, da CF decorre, portanto, a necessidade de se estabelecer proteção ao bioma Mata Atlântica em nível infraconstitucional, mais especificamente, às restingas.

¹⁰ SOS Mata Atlântica, 2017. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/link/Atlas_Mata_Atlantica_20162017_relatorio_tecnico_2018_final.pdf>. Acesso em 28/9/2020.



33. No âmbito legal, o bioma Mata Atlântica é objeto de proteção estabelecida pela Lei Federal nº 11.428/2006. Referida norma, todavia, não veda a possibilidade de supressão dos remanescentes de restinga, ainda que cobertos por vegetação nativa bem preservada, o que impõe a necessidade de normas complementares, especialmente destinadas às restingas associadas às praias.

34. É o caso da Resolução Conama nº 303/02, que instituiu como área de preservação permanente a faixa dos trezentos metros a partir da linha de preamar máxima.

35. A ocorrência e a distribuição natural destas formações vegetais de restinga, conforme definido pela normativa citada, se dá na forma de um mosaico sobre a planície litorânea, em função de diversas variáveis bióticas e abióticas, com destaque para as características do solo (composição e dinâmica hídrica), a topografia do terreno, variáveis climáticas (temperatura, insolação, etc), a distância em relação ao mar (em função da salinidade e ventos fortes), dentre outros.

36. Sobre a linha de praia, junto à orla marítima, se desenvolve uma vegetação adaptada às condições salinas e arenosas sob influência de marés, e intensa insolação. Por ser uma área em constante mutação pela ação dos ventos, chuvas e ondas, caracteriza-se como vegetação em constante e rápido dinamismo (vegetação de praias e dunas). A importância deste tipo de ecossistema é muito grande, inclusive porque as áreas entremarés se constituem em pontos de descanso, alimentação e rota migratória de aves provenientes dos hemisférios boreal e austral.

37. Afastando-se da orla marítima, a vegetação torna-se cada vez mais densa e aumenta gradativamente a diversificação e a complexidade estrutural. Dependendo das condições dos substratos (e.g., umidade, disponibilidade de nutrientes, etc) e proximidade à praia, a vegetação pode assumir feições de formações arbustivas fechadas (Escrube), seguidas por Florestas Baixas e Florestas Altas de restinga, havendo uma tendência de aumento gradual do porte da vegetação – a constar desde a linha da



praia em direção ao interior da planície costeira, até onde se estabelece uma área de transição de vegetação de restinga-encosta, junto ao sopé das vertentes da Serra do Mar.

38. Além disso, nas áreas de depressão da planície costeira, ocorrem ambientes brejosos e alagadiços integrados aos ambientes de florestas nativas, muitas vezes associados às planícies de inundação dos rios ou às estreitas depressões entre os cordões arenosos, bem como sob as chamadas Floresta Paludosas.

39. Assim, em razão da distância em relação à praia, cabe frisar que, na faixa de cerca de 300 metros, contados a partir da preamar máxima, se inserem ambientes que, em regra, são exclusivos dela e ocorrem em configurações, características e atributos que se diferenciam à medida que se amplia o distanciamento da linha de praia. É o caso da vegetação de praia e dunas, do chamado Escrube e das florestas baixas de restinga, entre outras comunidades vegetais.

40. A vegetação de restinga, sobretudo aquela inserida na faixa dos 300 metros a partir da linha preamar máxima conforme Resolução/Conama nº 303/2002, detém vital importância socioambiental em diversas regiões do Brasil, por isso a abrangência nacional da normativa.

41. Isso porque os ecossistemas de restinga, além de desempenharem as funções de fixar dunas e de estabilizador de mangues (conforme desenvolvido no Código Florestal), contribuem com diversas outras funções ambientais, com destaque para as funções de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, atribuídas às áreas de preservação permanente nos termos do art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 12.651/12.

42. Dentre as funções ambientais desempenhadas pelos ecossistemas de restingas considerados como áreas de preservação permanente, sobretudo aqueles inseridos na faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima, destacam-se: **(i)** preservar os



recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora; **(ii)** proteger o solo; e **(iii)** assegurar o bem-estar da população humana.

43. Vê-se, portanto, que a exclusividade dos ambientes que integram esta faixa, assim como as diversas funções ambientais essenciais que promovem, em um contexto de paulatina extinção de tais ecossistemas, jamais autorizam a revogação da norma que lhes garante proteção, sob pena de clara violação ao comando constitucional que determinou sua preservação em caráter prioritário (art. 225, § 4º).

44. Entre as funções ambientais supracitadas, a vegetação de restinga desempenha outro papel relevante que merece uma consideração à parte, quanto à mitigação das consequências dos efeitos das mudanças climáticas na Zona Costeira.

45. Primeiramente cabe enfatizar que, independente das causas, há um consenso mundial de que o planeta está atravessando uma fase de rápida mudança climática, que deverá se tornar ainda mais severa nas próximas décadas. E as zonas costeiras de todo o planeta, por seu caráter de interação complexa entre processos atmosféricos, terrestres e marinhos, são as áreas mais afetadas por essas mudanças, que modificam indistintamente seus três alicerces: a geodiversidade, a biodiversidade e a antropodiversidade.

46. De acordo com o IPCC, como consequência do aumento das concentrações na atmosfera de gases do efeito estufa e da temperatura média do ar, há indução do derretimento das geleiras, diminuição da espessura e extensão das calotas polares, aumento da temperatura da superfície do mar, expansão termal dos oceanos, elevação progressiva do nível do mar, e alteração nos padrões nos regimes de precipitação em todo o planeta. Como consequência desse processo, os impactos gerados são diretamente sentidos na biodiversidade e geodiversidade do planeta, sendo mais drástico quando se somam às complexas modificações ambientais causadas pelas intervenções antrópicas.



47. Neste contexto, é importante também destacar que, atualmente, mais de 50% das praias do Estado de São Paulo já se encontram com risco muito alto e alto de erosão costeira, situação que tende a se agravar em decorrência da sinergia entre os efeitos das mudanças climáticas, incluindo os efeitos da elevação do nível do mar e os eventos climáticos extremos.

48. Ressalte-se que, dentre as causas da erosão costeira, aquelas de gênese antropogênica estão intimamente associadas ao processo de substituição de áreas naturais por urbanização das faixas próximas à orla, cujos efeitos podem ser ampliados em caso de revogação da Resolução/Conama nº 303/2002.

49. Outro aspecto a considerar neste contexto de mudanças climáticas é que os ecossistemas de restinga inseridos no contexto dos 300 metros a partir da linha preamar máxima são também importantes para o sequestro de gás carbônico atmosférico, contribuindo com a função de “sumidouro” de carbono e, por consequência, na atenuação do chamado efeito estufa (contribuindo na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas).

50. Note-se que o sequestro de carbono atmosférico ocorre naturalmente e diretamente pela vegetação, incluindo as plantas que compõem as fitofisionomias das restingas, com destaque para aquelas de estrutura lenhosa mais complexa (por exemplo, pelas Florestas de Restinga).

51. Além disso, a faixa de APP dos 300 metros nas restingas contribui com a função de estabilizar os ecossistemas de manguezais, i.e., contribui com a preservação/perpetuação destes ecossistemas, os quais são grandes responsáveis pelo sequestro de gás carbônico. Os ambientes de restinga, ao comporem esta interface, estabelecem inúmeras interações ecológicas com os manguezais. Frisa-se que, segundo o próprio MMA, o estoque de carbono por unidade de área nos ecossistemas de manguezal é significativamente maior do que em quaisquer outras florestas do planeta (a exemplo da Floresta Amazônica).



52. Dessa forma, o conjunto dos ecossistemas de manguezal e restinga são fundamentais para o sequestro de gás carbônico e atenuação do efeito estufa. Ademais, as restingas apresentam complexos de “áreas úmidas” (vide Convenção de Ramsar), a exemplo dos brejos de restinga e florestas paludosas, que, somados aos manguezais, apresentam função primordial na redução da vulnerabilidade da zona costeira aos impactos decorrentes das mudanças climáticas globais. A presença desses sistemas pode reduzir a vulnerabilidade da zona costeira à ocorrência de tempestades e eventos extremos e a inundações, além de promover a retenção de águas e sedimentos, contribuindo para compensar parcialmente a elevação do nível do mar e reduzir a vulnerabilidade a processos erosivos.

53. Assim, a manutenção da faixa de preservação permanente, nas restingas, na faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima, contribui direta e indiretamente com o sequestro de carbono atmosférico e com a redução da vulnerabilidade da zona costeiras aos efeitos das mudanças climáticas.

54. Dessa forma, a Resolução/Conama nº 303/02, ao proteger extensa e relevante faixa de ecossistema de restinga em regime de preservação permanente, colabora sobremaneira com a redução da vulnerabilidade das regiões costeiras aos efeitos do aquecimento global, além de proteger vegetação que fornece importantes funções ambientais, de modo que deve ser mantida vigente no arcabouço jurídico brasileiro a fim de permitir, dentre outros benefícios, sejam alcançadas as metas estabelecidas no acordo de Paris.

55. Nesse sentido, aliás, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Pnuma¹¹, alertou, em 2014, que o ritmo de destruição dos manguezais é de 3 a 5 vezes maior do que o das florestas em todo o mundo. Segundo relatório "Importância dos Manguezais: Pedido para Ação", os danos econômicos chegam a US\$ 42 bilhões por ano. Os manguezais são encontrados em 123 países e cobrem uma área de 152 mil km².

¹¹ ONU. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2014/09/1487291-pnuma-destruicao-de-manguezais-e-ate-cinco-vezes-maior-que-das-florestas>. Acesso em 28/9/2020.



Mais de 100 milhões de pessoas vivem a uma distância de 10 km dessas regiões e se beneficiam de seus recursos.

56. O relatório ilustra a importância sócio-econômica dos manguezais, citando a cidade de Caeté, no Pará, que, de uma população de 13 mil habitantes, 83% tiram seu sustento desse ecossistema. Somente o caranguejo retirado do local é fonte de renda para 38% das famílias. A situação se repete na ilha de Caratateua, também no Pará. O relatório aponta também que o efeito do aquecimento do planeta ameaça de extinção de 10% ou 15% da região até 2100 e que 25% dos manguezais no mundo já foram perdidos.

57. *Em segundo lugar*, a indústria do cimento utiliza a técnica do coprocessamento de resíduos para produzir clínquer, matéria-prima do cimento em fornos a altíssima temperatura. A parte orgânica dos resíduos incinerados vira gás, que é capturado para produzir energia, e a parte inorgânica produz o clínquer.

58. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), disposta pela Lei nº 12.305/10, institui as bases para tratamento dos resíduos e aborda o coprocessamento como uma das possíveis formas de destinação. Contudo, a norma que cita especificamente o coprocessamento ainda é a resolução 264/99 publicada pelo Conama.

59. O coprocessamento deve seguir regras específicas para recepção e destinação dos resíduos, uma vez que se deve evitar a queima incorreta, que pode resultar na liberação de gases tóxicos e prejudiciais à saúde humana. Os geradores de resíduos, passivos ambientais, descobriram no coprocessamento uma forma de resolver o passivo e ainda agregar valor aos materiais residuais, que passam de problema a nova fonte de receitas.

60. Mas, mesmo o coprocessamento emite CO₂ e a queima de resíduos, no caso dos agrotóxicos, podem gerar, além de outros gases de efeito estufa, gases extremamente tóxicos para os seres humanos, com impactos calamitosos na saúde humana. Trata-se dos Poluentes Orgânicos Persistentes – POP, que são substâncias químicas orgânicas



sintéticas, diferenciadas de outras substâncias químicas por possuírem uma combinação particular de características físicas e químicas, tais como: semivolatilidade, persistência, bioacumulação e toxicidade.

61. A semivolatilidade significa evaporação lenta, o que permite o transporte por ventos para regiões mais frias onde se condensam e repousam sobre o solo e na água. Os pólos da terra estão sendo bastante afetados por esses gases. Seu impacto é global: mesmo se compuserem produtos aplicados nos trópicos, viajarão para outras regiões do planeta.

62. A persistência é a capacidade de permanecer no ambiente e não se degradar química ou biologicamente. A Convenção de Estocolmo estabeleceu como persistentes os contaminantes que fiquem na água por dois meses, no solo por até seis meses e no ar por dois dias. Essa característica combinada com a semivolatilidade faz desses contaminantes riscos graves à saúde em períodos que podem chegar a meio ano e em locais distantes da fonte de aplicação do agrotóxico.

63. A bioacumulação é a característica que faz com que esses contaminantes se acumulem mais em tecidos biológicos do que no solo, água ou ar, inserindo-se por via respiratória, mas também pelo consumo de água contaminada e também na cadeia alimentar. Assim, podem atingir animais e seres humanos. Como não são solúveis em água, forma de eliminação dos organismos vivos, esses contaminantes permanecem nos organismos em que se inserem, podem sofrer biotransformação e ser excretado ou ficar nas camadas gordurosas do corpo.

64. A exposição humana aos POPs pode causar malformações do feto, câncer e danos aos sistemas nervoso, endócrino, reprodutivo e imunológico. Alguns POPs, particularmente DDT, dioxinas e bifenilas policloradas, são considerados interferentes endócrinos, ou seja, são substâncias químicas que podem interferir na produção ou na atividade de hormônios no sistema endócrino humano. A exposição aos poluentes orgânicos persistentes também pode causar alteração no desenvolvimento, na aprendizagem e no comportamento, alergias, hipersensibilidade e diminuição da



coordenação motora. Mulheres, bebês, crianças e idosos parecem ser especialmente vulneráveis a determinados efeitos dos POPs.

65. Essas dioxinas, por exemplo, são encontradas no meio ambiente em todo o mundo e se acumulam na cadeia alimentar, principalmente no tecido adiposo dos animais. Mais de 90% da exposição humana ocorre por meio de alimentos, principalmente carnes e laticínios, peixes e crustáceos.

66. São substâncias altamente tóxicas e podem causar problemas reprodutivos e de desenvolvimento, afetar o sistema imunológico, interferir nos hormônios e, portanto, causar câncer¹². Por mais essa razão, os efluentes atmosféricos resultantes da queima não podem ser regulados por limites legais, como ficou estabelecido na nova Resolução, pois são totalmente inaceitáveis como emissões.

67. Ou seja, a liberação desses resíduos de agrotóxicos altamente tóxicos no ar vai piorar ainda mais o já gravíssimo estado de poluição do ar em grande parte do país. Segundo o estudo intitulado “Saúde Brasil 2018”, produzido pelo Ministério da Saúde, o número de mortes classificadas como decorrentes da poluição do ar aumentou 14% em dez anos no país. Foram 38.782 em 2006 para 44.228 mortes em 2016¹³.

68. Dentre as principais causas de morte, destacam-se as doenças isquêmicas do coração, seguidas das doenças cerebrovasculares e do câncer. Entretanto, houve maior aumento no último grupo. Verificou-se, no Brasil, aumento nas mortes por câncer de pulmão, traqueia e brônquios e doença pulmonar obstrutiva crônica (DPOC) atribuídas à poluição em ambos os sexos.

69. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a estimativa é que ocorram anualmente 4,2 milhões de mortes prematuras atribuídas à poluição do ar ambiente no

¹² OMS. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/dioxins-and-their-effects-on-human-health>. Acesso em 28/9/2020.

¹³ GLOBO. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/06/07/mortes-causadas-pela-poluicao-aumentam-14p-ercent-em-10-anos-aponta-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em 28/9/2020.



mundo. A organização também estima que a poluição do ar tenha sido responsável, no ano de 2016, por cerca de 58% de mortes prematuras por doenças cerebrovasculares (DCV) e doenças isquêmica do coração (DIC); 18% por doença pulmonar obstrutiva crônica (DPOC) e infecção respiratória aguda baixa; e 6% por câncer de pulmão, traqueia e brônquios.

70. Cientistas do Instituto alemão Max Plank e da Universidade Johannes Guterberg, divulgaram, em 2019, estudo demonstrando que o número de mortes causadas pela poluição do ar em ambientes externos em todo o mundo chega a 8,8 milhões de pessoas por ano.

71. O novo número divulgado é duas vezes mais alto do que as 4,2 milhões de mortes anteriormente estimadas pela Organização Mundial de Saúde. Para colocar os dados em perspectiva, significa que a poluição do ar em ambientes externos – a qual todos estamos expostos – causa mais mortes por ano do que o cigarro, que é responsável por cerca de 7 milhões de óbitos anualmente.

72. Ao comentar o estudo, o professor Thomas Münzel, médico e pesquisador na Universidade Johannes Guterberg disse: “Como médicos e pacientes nós não podemos alterar os limites para poluição atmosférica, por isso, os políticos devem sair à frente e nos dar um ambiente que nos mantenha seguros”. Infelizmente, o desmonte da governança ambiental no Brasil caminha no sentido oposto¹⁴.

73. ***Em terceiro lugar***, e aqui quanto à fixação de limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs), a lei define a APP como aquela “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º do Código Florestal).

¹⁴

OECD.

Disponível

em:

<<https://www.oeco.org.br/reportagens/novo-alerta-sobre-impacto-da-poluicao-do-ar-na-saude-e-divulgado-mas-brasil-nao-escuta/>>. Acesso em 28/9/2020.



74. Esse dispositivo atende o disposto no art. 225 da Constituição, que estabelece que os brasileiros têm o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, as APPs são “intocáveis” e têm limites muito rígidos de exploração. A legislação permite a implantação de estruturas muito básicas apenas quando se trata de APP urbana, não se podendo impermeabilizar mais do que 5% da área com essas intervenções.

75. A rigidez dos limites se impõe pela função de uma APP, que é proteger solos e matas ciliares, a vegetação à beira dos corpos hídricos. Estes por sua vez, protegem de processos de assoreamento os rios e reservatórios, que levariam à degradação dos leitos, interviriam na alimentação dos lençóis freáticos e alterariam negativamente as condições da vida aquática.

76. É fato científico de longa data que as APPs possuem uma função ambiental muito importante na preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo de genes da fauna e flora, além da proteção do solo e o bem-estar da população humana. Por essa razão, passou-se a exigir que o empreendedor implemente um plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório. Esse plano deverá ser avaliado pelas partes envolvidas, a fim de garantir sua efetividade ambiental e a maximização dos benefícios para a sociedade.

77. Como atesta a própria Embrapa, a manutenção das APPs é fundamental para o desenvolvimento do país, melhoria das condições de vida da população e, obviamente, para a proteção do meio ambiente. Publicação da Embrapa Meio Ambiente, intitulada “Áreas de Preservação Permanente e Desenvolvimento Sustentável”¹⁵, traz as seguintes mensagens:

O conceito de Áreas de Preservação Permanente (APP) presente no Código Florestal brasileiro (Lei 4.771 de 15/09/1965), emerge do reconhecimento da importância da manutenção da vegetação de determinadas áreas - as quais

¹⁵ EMBRAPA. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/Skorupa_areasID-GFiPs3p4lp.pdf>. Acesso em 28/9/2020.



ocupam porções particulares de uma propriedade, não apenas para os legítimos proprietários dessas áreas, mas, em cadeia, também para os demais proprietários de outras áreas de uma mesma comunidade, de comunidades vizinhas, e, finalmente, para todos os membros da sociedade.

De acordo com o Código Florestal brasileiro, Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas “...cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Distinguem-se das áreas de “Reserva Legal”, também definidas no mesmo Código, por não serem objeto de exploração de nenhuma natureza, como pode ocorrer no caso da Reserva Legal, a partir de um planejamento de exploração sustentável. Exemplos de APP são as áreas marginais dos corpos d’água (rios, córregos, lagos, reservatórios) e nascentes; áreas de topo de morros e montanhas, áreas em encostas acentuadas, restingas e mangues, entre outras. As definições e limites de APP são apresentadas, em detalhes, na Resolução CONAMA nº 303 de 20/03/2002.

No meio rural, as APP assumem importância fundamental no alcance do tão desejável desenvolvimento sustentável. Tomando como exemplos as APP mais comumente encontradas no ambiente rural, como áreas de encostas acentuadas, as matas ciliares em áreas marginais de córregos, rios e reservatórios, bem como áreas próximas às nascentes, é possível apontar uma série de benefícios ambientais decorrentes da manutenção dessas áreas.

Nesses casos, esses benefícios podem ser analisados sob dois aspectos: o primeiro deles com respeito a importância das APP como componentes físicos do agroecossistema; o segundo, com relação aos serviços ecológicos prestados pela flora existente, incluindo todas as associações por ela proporcionada com os componentes bióticos e abióticos do agroecossistema. Embora de forma artificial, esses papéis podem ser assim destacados:

• **IMPORTÂNCIA FÍSICA:**

- Em encostas acentuadas, a vegetação promovendo a estabilidade do solo pelo emaranhado de raízes das plantas, evitando sua perda por erosão e protegendo as partes mais baixas do terreno, como as estradas e os cursos d’água;
- Na área agrícola, evitando ou estabilizando os processos erosivos;
- Como quebra-ventos nas áreas de cultivo;
- Nas áreas de nascentes, a vegetação atuando como um amortecedor das chuvas, evitando o seu impacto direto sobre o solo e a sua paulatina



compactação. Permite, pois, juntamente com toda a massa de raízes das plantas, que o solo permaneça poroso e capaz de absorver a água das chuvas, alimentando os lençóis freáticos; por sua vez, evita que o escoamento superficial excessivo de água carregue partículas de solo e resíduos tóxicos provenientes das atividades agrícolas para o leito dos cursos d'água, poluindo-os e assoreando-os;

- Nas margens de cursos d'água ou reservatórios, garantindo a estabilização de suas margens evitando que o seu solo seja levado diretamente para o leito dos cursos; atuando como um filtro ou como um “sistema tampão”. Esta interface entre as áreas agrícolas e de pastagens com o ambiente aquático possibilita sua participação no controle da erosão do solo e da qualidade da água, evitando o carregamento direto para o ambiente aquático de sedimentos, nutrientes e produtos químicos provenientes das partes mais altas do terreno, os quais afetam a qualidade da água, diminuem a vida útil dos reservatórios, das instalações hidroelétricas e dos sistemas de irrigação;

- No controle hidrológico de uma bacia hidrográfica, regulando o fluxo de água

superficial e subsubperifical, e assim do lençol freático.

• SERVIÇOS ECOLÓGICOS

- Geração de sítios para os inimigos naturais de pragas para alimentação, reprodução;

- Fornecimento de refúgio e alimento (pólen e néctar) para os insetos polinizadores de culturas;

- Refúgio e alimento para a fauna terrestre e aquática;

- Corredores de fluxo gênico para os elementos da flora e da fauna pela possível interconexão de APP adjacentes ou com áreas de Reserva Legal;

- Detoxificação de substâncias tóxicas provenientes das atividades agrícolas por organismos da meso e microfauna associada às raízes das plantas;

- Controle de pragas do solo;

- Reciclagem de nutrientes;

- Fixação de carbono, entre outros.

A partir das considerações e exemplos relatados acima, fica claro a importância das APP para que se viabilize uma produção sustentável a longo prazo no campo, associando uma produção agrícola saudável, a qualidade ambiental e o bem-estar das populações. Como colocado inicialmente, todos os benefícios advindos da adoção de boas práticas associadas à manutenção dessas áreas extrapolam as fronteiras de uma unidade de produção rural, adquirindo, no conjunto, uma grande importância social com impactos no



ambiente urbano, afetando toda a sociedade. Um dos exemplos emblemáticos nesse sentido, se refere à questão da disponibilidade dos recursos hídricos, onde a freqüente escassez de água para abastecimento em vários centros urbanos, bem como o recente racionamento no fornecimento de energia elétrica provocado pelo baixo nível dos reservatórios, poderiam ser atribuídos, em parte, à degradação crônica das matas ciliares e de áreas de nascentes em diversas bacias hidrográficas brasileiras nas últimas décadas.

78. As áreas de APP no Brasil, conforme dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR, em fevereiro de 2019 são de 397.836.864 ha. As Áreas de Preservação Permanente estão localizadas (Código Florestal): ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas encostas ou partes destas; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; e em altitude superior a 1.800 metros.

79. Portanto, a revogação das Resoluções nº 302 e 303, de 2002, é nefasta, pois vulnera aos interesses da sociedade brasileira, além de se tratar de uma medida que atenta contra a própria sustentabilidade dos empreendimentos a longo prazo.

80. *Em quarto lugar*, a irrigação é uma atividade que já tem permissão legal para ser licenciada conforme o grau de impacto que causará na infraestrutura ecológica de produção de água. Essa autorização estratifica os empreendedores e as exigências de mitigação ou de compensação, quando o impacto for integralmente inevitável.

81. A agricultura irrigada é a atividade humana que demanda maior quantidade total de água. Em termos mundiais, estima-se que esse uso responda por cerca de 80% das derivações de água. A irrigação é exigente em termos de qualidade da água e, nos casos de grandes projetos, implica obras de regularização de vazões, ou seja, barragens, que interferem no regime fluvial dos cursos d'água e sobre o meio ambiente. Da mesma forma que nos usos domésticos, a irrigação é uma forma de uso consuntivo da água, isto é, parte da água utilizada para este fim não retorna imediatamente ao seu curso original, havendo redução efetiva da disponibilidade do manancial.

82. A irrigação é, também, o maior uso da água no Brasil, responsável por 46% das retiradas nos corpos hídricos e por 67% do consumo (água que não retorna diretamente). Do ponto de vista do uso racional da água, exigências legais e instrumentos de gestão, como a outorga de direito de uso de recursos hídricos (autorização de uso), fomentam a sustentabilidade da atividade, o aumento da eficiência e a conseqüente redução do desperdício.

83. O uso da água de irrigação, hoje, só é liberado pelos órgãos competentes de cada estado através de uma outorga. Esta concessão só é liberada quando se faz um estudo e se comprova que há água suficiente na bacia hidrográfica correspondente ou no aquífero para o projeto de irrigação em análise. Logo, se usa a água que está disponível. Com as mudanças pretendidas, poderão ser utilizadas quantidades de recursos hídricos enormes e desprovidas de viabilidade técnica, o que pode representar um risco sistêmico de desabastecimento da população.

84. **Em resumo, e de modo mais específico, tem-se o seguinte contexto¹⁶:**

a. **Resolução 302/2002**

- i. Tema: preservação de áreas no entorno de reservatórios d'água
- ii. O que previa: dispunha sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Ela determinava uma faixa mínima de 30 metros ao seu redor dos reservatórios como APPs. É o caso de represas como a Cantareira, em São Paulo. A resolução impedia a exploração da área para habitação e usos econômicos, buscando garantir a preservação e qualidade da água.
- iii. O que mudou: a resolução foi revogada.
- iv. **Impacto: "Uma vez perdendo esses critérios, nós teríamos uma possibilidade, primeiro, de expansão imobiliária,**

segundo, de não recuperação dessas APPs", disse Carlos Bocuhy, presidente do Proam (Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental)

b. Resolução 303/2002

- i. Tema: proteção dos manguezais e faixas de restinga do litoral brasileiro
- ii. O que previa: protegia toda a extensão dos manguezais e faixas de restinga do litoral brasileiro, determinando tais como Áreas de Preservação Permanente (APP). Era complementada pela resolução 302/2002 e alterada pela resolução 341/2003.
- iii. O que mudou: a resolução foi revogada.
- iv. **Impacto: "O único instrumento jurídico efetivo utilizado pelo MP-SP para proteção das restingas é a resolução 303/2002. Uma vez revogada essa resolução, nós perdemos a proteção da faixa dos 300 metros a partir da praia-mar, e isso significa um grande boom imobiliário de resorts, de empreendimentos em todo o Brasil que seriam beneficiados com esse desguarnecimento de um compartimento ambiental importantíssimo"**, analisa Carlos Bocuhy, presidente do Proam (Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental)
- v. Segundo levantamento feito pelo Jornal El País¹⁷, a partir de consultas a especialistas, a revogação das Resolução 303 de 2002 retirou a proteção cerca de 1,6 milhão de hectares de restingas e manguezais pelo país.
- vi. Os manguezais são um dos ecossistemas mais produtivos do planeta, e sua importância para a manutenção de bens e serviços é enorme. Os manguezais são importantes sequestradores e estocadores de carbono na biomassa e no solo. O processo de sequestro de carbono por área de florestas de mangue é da mesma ordem de grandeza do observado em outras florestas tropicais

¹⁷

EL PAÍS. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-28/ricardo-salles-passa-a-boiada-e-retira-a-protecao-a-mangueza-is-e-restingas-para-promover-turismo.html>. Acesso em 28/9/2020.

úmidas. Quando se considera o reservatório de carbono contido na biomassa acima do solo, essa similaridade se mantém. Por outro lado, quando é considerado o estoque total de carbono no sistema, incluindo a biomassa subterrânea e estoque no solo, o estoque de carbono em manguezais tropicais por unidade de área é significativamente maior que o observado em quaisquer florestas terrestres, incluindo as florestas tropicais úmidas, como a Amazônia.

- vii. Como o Brasil é o segundo país em extensão de mangues, com aproximadamente 14 mil quilômetros quadrados ao longo do litoral do país¹⁸, a desproteção legal dessa área causará enormes danos ecológicos, sociais e econômicos ao longo dos próximos anos e décadas.
- viii. Importante observar que, entre 2001 e 2015, o Brasil perdeu 20% da sua área de manguezal, segundo o MapBiomass¹⁹.

c. **Resolução 284/2001**

- i. Tema: Licenciamento ambiental para irrigação
- ii. O que previa: A resolução 284/2001 padronizava o licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação, determinando como a água deveria ser utilizada nas atividades agropecuária. A resolução como era antes da revogação, priorizava projetos com “equipamentos e métodos de irrigação mais eficientes, em relação ao menor consumo de água e de energia”.
- iii. O que mudou: a resolução foi revogada.
- iv. **Impacto:** hoje a concessão para área irrigada só é liberada quando se faz um estudo e se comprova que há água suficiente na bacia hidrográfica correspondente ou no aquífero para o projeto de irrigação em análise. Logo, se usa a água que está disponível.

¹⁸ ICMBio. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/manguezais/atlas_dos_manguezais_do_brasil.pdf. Acesso em 28/9/2020.

¹⁹ OECO. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/em-15-anos-brasil-perdeu-20-de-seus-manguezais/>. Acesso em 28/9/2020.



A irrigação é o maior uso da água no Brasil, responsável por 46% das retiradas nos corpos hídricos e por 67% do consumo (água que não retorna diretamente). Com as flexibilizações pretendidas, é provável que os corpos de água comecem a ser usados mesmo sem viabilidade técnica, o que representa um enorme risco hidrológico a toda a população brasileira;

d. Resolução 264/1999

- i. Tema: utilização de fornos para queima de resíduos
- ii. O que previa: vetava a utilização de fornos rotativos de produção de cimento para queima de resíduos domiciliares brutos, resíduos de serviços de saúde e agrotóxicos, entre outros.
- iii. O que mudou: Foi revogada e uma nova foi aprovada. Na sessão, os conselheiros do Conama analisaram o processo nº 02000.002783/2020-43, e com ele foi aprovada a queima de resíduos agrotóxicos e de lixo tóxico.
- iv. **Impacto: O argumento usado na reunião para defender a resolução foi que a queima dessas substâncias vai diminuir a quantidade de resíduos sólidos. A Organização Mundial da Saúde(OMS) recomenda que a queima de lixo tóxico seja feita em ambientes controlados, já que podem causar danos à saúde da população.**

III.2. Violação ao direito ao meio ambiente equilibrado

85. Para além dos dados objetivos já detalhados retro, o primeiro passo nesse tópico é estabelecermos um pressuposto lógico. Para tanto, Canotilho informa que, hodiernamente,

[c]omeça-se a divulgar-se na literatura política a fórmula alemã Estado de direito de ambiente (Umweltrechts- staat). Esta expressão dá guarida às exigências de forma ecologicamente auto-sustentada. (...) A qualificação de um estado como “Estado ambiental” aponta para duas dimensões político-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação do



Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras.²⁰

86. O brilhante constitucionalista ainda afirma que o respeito ao meio ambiente traduz verdadeiras obrigações de carácter ético para com as gerações futuras, em efetiva responsabilidade de natureza jurídico-pública, ou seja, cogente para o *Estado Democrático de Direito Social e Ambientalmente Sustentado*. Confira-se:

A dimensão ecológica obrigará, porventura, ao repensamento da localização do homem dentro da comunidade biótica independentemente de se saber se existem direitos fundamentais dos seres vivos (dos animais, das plantas). Por outro lado, a dimensão ecológica da República justificará a expressa assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras em termos de autosustentabilidade ambiental. O ambiente passa a ser, assim, não apenas um momento ético da República (ética político-ambiental), mas também uma dimensão orientadora de comportamentos públicos e privados ambientalmente relevantes.²¹

A ideia básica de desenvolvimento sustentável reconduz-se à indispensabilidade de conformação de acções humanas ambientalmente relevantes de forma a garantir os fundamentos da vida para as futuras gerações (cfr. no 2/d). [...] Um conceito expandido de desenvolvimento sustentável não é incompatível com uma densificação normativa no campo do Estado constitucional ecológico, de forma a tornar transparente a articulação entre desenvolvimento justo e duradouro e solidariedade com as futuras gerações. [...] A solidariedade intergeracional implica também a ideia de responsabilidade para com as gerações futuras, a qual aponta para a extensão das dimensões temporais a ter em conta (“responsabilidade a longo

²⁰ GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho. O princípio da sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. Revista de Estudos Politécnicos, Vol. III, no 13, p. 7-17, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002>. Acesso em 17/9/2020.

²¹ GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Livraria Almedina, Coimbra, 7a ed, 2003.



prazo”). Incluir-se-ão aqui o dever de juízos de prognose sobre a acumulação de impactos negativos sobre o ambiente, a tomada de consideração dos riscos inerentes à “sociedade do risco”, a conscientização da existência de riscos diferidos e de riscos potenciais. [...] a solidariedade entre gerações pressupõe um desenvolvimento econômico sustentável caracterizado pelo princípio da poupança quanto às energias não renováveis; pela não sobrevalorização da capacidade de regeneração pelos efeitos das poluições, resíduos ou recursos, através dos elementos bióticos e abióticos do ambiente [...]. “A referência à política fiscal compatibilizadora de desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida (no 2/ h) aponta para um recorte de um direito fiscal do ambiente que tome em conta (1) a selectividade ambiental de instrumentos que formais (impostos, taxas, incentivos fiscais) que sejam “amigos do meio ambiente” e contribuam para o desenvolvimento do país (modernização económico-ecológica); (2) a operacionalidade dos mesmos instrumentos (ex: benefícios fiscais) no sentido de captarem a colaboração de entidades privadas que utilizem tecnologias “amigas do ambiente” (ex: utilização de energias renováveis) ou contribuam com donativos possibilitadores da utilização destas tecnologias (sponsors ambientais).²²

87. De plano, vê-se que responsabilidade e solidariedade com as gerações futuras não é o forte das atuais políticas públicas estatais. Que pegada queremos deixar no planeta com essa revisitação injustificável de normas, sobre temas tão relevantes ao equilíbrio ecológico, que vinham dando certo? O que importa, ao que parece, é o aqui e o agora. Pelo que indica a patente falta de preocupação com o futuro, os administradores públicos responsáveis pela medida impugnada não se preocupam com a vida dos filhos e netos de todos os cidadãos brasileiros.

88. Além disso, é notório que o Brasil vem se afastando, cada vez mais, da qualificação de um Estado Ambiental. É lamentável. Com o paradigma que vem sendo criado pelo Poder Público de que normas de proteção ambiental precisam ser afrouxadas, infelizmente o particular não tem estímulo a querer preservar o meio ambiente. E bem sabemos que o legislador constituinte se esforçou bastante para tentar guardar o melhor desenvolvimento sustentável. Esse, aliás, era o espírito da

²² GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I, 4a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007.



Constituição, que deve, sempre que necessário, ser espalhado aos quatro ventos pelos atores das instituições jurídicas consolidadas.

89. Com efeito, sabe-se que a Constituição guardou especial atenção à tutela do meio ambiente, justamente por entender que suas condições estão umbilicalmente ligadas à própria vida digna e com saúde. Ou seja, a tutela do meio ambiente é um verdadeiro pré-requisito para que se possa cogitar de completa tutela dos direitos fundamentais mínimos já traçados retro. Então, quando se fala de violação ao meio ambiente, (in)diretamente também se fala de violação à própria vida.

90. Nesse giro, **a Constituição estabelece 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** (art. 225). E, justamente por esse ser um direito de todos, qualquer cidadão pode ajuizar ação popular para protegê-lo (art. 5º, LXXIII), a competência de sua proteção é concorrente entre todos os entes federados (art. 23, VI) e o Ministério Público também pode mover ações civis públicas nesse sentido (art. 129, III).

91. Nessa linha de ampla preocupação com o meio ambiente, a Constituição estabelece, como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, conforme art. 23, inciso VI e VII, da CF. O retrato é o mesmo daquele esposado nos princípios da ordem econômica, nos termos do art. 170, inciso VI, da Constituição:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



92. Em outro ponto, a CF reafirma a preservação do meio ambiente como requisito para a função social da propriedade (art. 186, II, da CF) e como dever de colaboração do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII, da CF).

93. Como se não bastasse isso, o meio ambiente foi consagrado em capítulo próprio da Constituição. Com efeito, o art. 225 impõe o dever, ao Poder Público e à coletividade, de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

94. A garantia da proteção ao meio ambiente se verifica no rol de direitos conhecidos de terceira geração. Em paradigmático julgamento do MS 22.164, relatado no Plenário da Corte pelo Min. Celso de Mello em 1995, afirmou-se que

O direito à integridade do meio ambiente – típico 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) – 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. (grifo próprio)

95. Mais que isso, atualmente a doutrina vem reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, que teria “*status* formal (pois



previsto no Texto – art. 225, *caput*) e material (porque seu conteúdo é imprescindível à dignidade humana)”²³.

96. De plano, vê-se que um dos destinatários principais do dever de tutela ambiental é justamente o Estado. Nesse sentido, o próprio art. 225, em seu § 1º, estabelece algumas incumbências atribuíveis ao Poder Público para assegurar a efetividade desse direito, dentre as quais se destacam: **(i)** preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (inciso I); **(ii)** proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inciso VII).

97. E, de modo geral, não se deve perder de vista que a tutela do meio ambiente é balizada pelo próprio **princípio constitucional da precaução**, que, nas palavras desse Colendo Tribunal, 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.

98. Em verdade, para que o princípio tenha eficácia, deve-se obrigatoriamente se utilizar na melhor tecnologia disponível ao tempo da eventual ocorrência do dano ambiental. Conforme dispõe Rüdiger Wolfrum, “A noção da melhor tecnologia disponível requer que se tomem ações para a proteção ambiental, com o uso dinâmico da tecnologia protetora moderna”²⁴.

²³ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental. in: FARIAS, Talden. TRENNEPOHL, Terence. Direito ambiental brasileiro. [livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

²⁴ WOLFRUM, Rüdiger. Coleção Direito Ambiental em Debate: Princípio da Precaução. Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau (Org.). Editora Del Rey e Escola Superior do Ministério Público da União, p. 33.



99. Ademais, o princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza (ADPF 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

100. Nessa linha, esse Tribunal inclusive ressalta que 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 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli).

101. No caso específico daquele julgamento, o Tribunal entendeu que, no atual estágio do conhecimento científico, não se sabia ao certo a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral aos fatores de risco lá analisados (exposição a campos eletromagnéticos), o que justificou que o Tribunal não entrasse no mérito balizar a sua utilização.

102. O presente caso, contudo, é diverso: não faltam evidências científicas e embasamentos internacionais de que o Brasil está começando a caminhar no sentido errado quanto o assunto é poluição ambiental (queimada de agrotóxicos), preservação de ecossistemas (diminuição de APPs à revelia de recomendações técnicas) e manutenção sustentável dos recursos e potenciais hídricos (modificação de regras para a irrigação em agricultura). À revelia disso, o Poder Público prefere se omitir ou agir erroneamente na gestão ambiental, sem políticas de prevenção e de repressão aos desastres. As implicações futuras disso são evidentes. E, se se pretender o imediatismo, nem é preciso ir tão longe: os danosos efeitos já são sentidos agora.



103. E, como já se disse, o dever de proteção ao meio ambiente também implica ao Estado a proteção à fauna e à flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII). Dando contornos mais densos ao comando constitucional, a Lei nº 9.985/2000, estabelece que a conservação da natureza envolve o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (art. 2º, II).

104. Ademais, referida Lei também prescreve que a preservação da natureza consiste no conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (art. 2º, V), sendo seu uso sustentável a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º, XI).

105. Embora a Lei tenha especial foco destinado às zonas específicas de preservação ambiental, fato é que seu eventual silêncio a respeito de uma proteção mais ampla e genérica à fauna e à flora não serve de justificativa para o comportamento nitidamente inconstitucional do Poder Público. Com efeito, a própria Lei estabelece, em seu art. 38, que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos ali estabelecidos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei (notadamente, a Lei de Crimes Ambientais). Conforme bem destaca Sarlet, mais uma vez trazendo à baila o princípio da precaução,

[i]mpõe-se uma atuação do Estado e dos particulares lastreada no princípio da precaução, movimentando-se, ambos, na lógica do *in dubio pro natura*, ou



seja, diante da incerteza quanto a possíveis danos ao ambiente e à proteção ambiental, deve prevalecer e ser proibida ou retardada (até um melhor domínio da técnica) determinada prática potencialmente degradadora dos recursos naturais.²⁵

106. As causas para o desmatamento e a diminuição da tutela ambiental de modo geral podem ser, de forma simples, divididas em dois grupos: “políticas governamentais e variáveis relacionadas aos mercados agrícolas”²⁶. No entanto, a política governamental para a efetiva proteção do meio ambiente tem sido inexistente ou ínfima. Enquanto o Chefe do Executivo dá sinais ao mercado de que o afrouxamento de normas ambientais (“passar a boiada”) é bom e que promoverá o desenvolvimento do País, alguns indivíduos ligados ao mercado agrícola avançam sobre restrições ambientais outrora intangíveis.

107. Não é por outra razão que, já em suas propostas de campanha, o Presidente afirmava que “o agricultor e suas famílias devem ser os gestores do espaço rural”²⁷. Não obstante a coletividade ser um dos sujeitos obrigados a defender e preservar o meio ambiente, o Estado não pode se furtar ao dever de proteção.

108. O momento atual, com desapareço enorme por normas de resguardo ambiental, parece espelhar a própria gênese do Brasil. Com efeito, desde o período colonial, ocorre a exploração sem resguardo dos recursos naturais, como se houvesse um estoque sem fim de suprimentos. Trata-se de “um padrão extensivo (do ponto de vista do espaço) e intensivo (do ponto de vista dos recursos naturais) de uso do solo”²⁸.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Princípios do direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 168.

²⁶ FERREIRA, Marcelo Dias Paes. Impactos dos preços das commodities e das políticas governamentais sobre o desmatamento na Amazônia Legal. 2011. 105 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Gerenciamento do Agronegócio; Economia das Relações Internacionais; Economia dos Recursos) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

²⁷ ESTADÃO. Meio ambiente: o que dizem os planos de governo de Bolsonaro e Haddad. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes/meio-ambiente-o-que-dizem-os-planos-de-governo-de-bolsonaro-e-haddad.70002553045>>. Acesso em: 17/9/2020.

²⁸ ALVARENGA, Luciano J. Introdução crítica ao direito ambiental: propedêutica interdisciplinaridade e teleologia. in: FARIAS, Talden. TRENNEPOHL, Terence. Direito ambiental brasileiro. [livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



109. Nesse sentido, a inconstitucionalidade está perfeitamente qualificada quando verificamos que esta ação desviante do Poder Público importa em descumprimento principalmente dos incisos VI e VII do §1º do art. 225 da Constituição.

110. O citado inciso VI especifica que incumbe ao Poder Público promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Tal conscientização decorre de diversos fatores, no entanto, um dos mais importantes é a manifestação pública do Presidente da República e demais autoridades. E, nesse aspecto, o atual Presidente e seu Ministro do Meio Ambiente têm sido omissos e, de modo ainda mais grave e sintomático, em todas as suas declarações, faz pouco caso do meio ambiente.

111. Já o referido inciso VII estabelece que incumbe ao Poder Público proteger a flora e a fauna. Essa exigência do legislador constituinte não pode ser mera palavra ao vento. Na situação atual, o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente têm evitado adotar qualquer tipo de ação no sentido de proteger a biodiversidade, animal ou vegetal.

112. Quando confrontados com os alertas de especialistas na gestão ambiental, tais gestores da coisa pública alegam que a sistemática dos alertas é que deve ser mudada e não atacam o problema de frente, mantendo-se inertes enquanto dois dos maiores biomas do mundo são dizimados. E o prejuízo, como já se viu, além de ser imediato à biodiversidade local, também é imediato aos grandes centros urbanos, que se veem atolados de uma poluição ambiental sem precedentes. E, claro, há também o intrínseco prejuízo mediato, com repercussões verdadeiramente intergeracionais.

113. Nesse viés, essas omissões inconstitucionais unidas à demonstração de que se fará um verdadeiro desmonte das normativas protetivas do meio ambiente (vide a norma do CONAMA que aqui se impugna) merecem resposta rápida e adequada, como forma de proteger o direito fundamental de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.



114. Esse Supremo Tribunal possui precedente de destaque na temática. Com efeito, na ADI 4988/TO, ficou firmado, pela totalidade do colegiado, que deve ser considerada inconstitucional a lei estadual que permita desmatamento de área de preservação permanente (APP) para construção de área de lazer.

115. Nesse sentido, compete a este Eg. Tribunal declarar, uma vez mais, a incompatibilidade de normas que atentam diretamente contra a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

IV.3. Proteção constitucional à vida, à saúde e à integridade física

116. Logo como primeiro direito tutelado no *caput* do rol de direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição estampa a vida (art. 5º). E nada seria mais natural, pois, sem vida, não há que se falar em liberdade, igualdade, segurança, propriedade e outros.

117. O reconhecimento do direito à vida, para além de poder ser considerado com um verdadeiro direito natural, remonta aos primórdios do constitucionalismo moderno: Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, Quinta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, Declaração dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, Lei Fundamental Alemã, de 1949, dentre inúmeros outros tratados e acordos internacionais.

118. Nas palavras do ilustre Professor Ingo Sarlet²⁹, “o conceito de ‘vida’, para efeitos da proteção jusfundamental, é aquele de existência física. Cuida-se, portanto, de critério meramente biológico, sendo considerada vida humana toda aquela baseada no código genético humano. Em apertada síntese, é possível afirmar que o direito à vida consiste no direito de todos os seres humanos de viverem, abarcando a existência corporal no sentido da existência biológica e fisiológica do ser humano”. Ora, se inúmeras pessoas vêm ficando doentes e morrendo em razão da má gestão ambiental, é certo de nada resta da mais basilar proteção à vida humana.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 4a edição ampliada. São Paulo: Saraiva, 2015.



119. Sarlet ainda o esclarece que “o direito à vida opera, para além de sua condição de direito fundamental autônomo, como pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais, verdadeiro pré-requisito da existência dos demais direitos consagrados constitucionalmente, ou, como enfatizado pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, como base vital da própria dignidade da pessoa humana”.

120. Analisando as interações entre o direito à vida e outros direitos fundamentais, o Professor assim leciona:

Outro direito fundamental fortemente conectado com o direito à vida é o direito à integridade física (corporal) e psíquica, o qual, diversamente do direito à vida, protege a integridade corporal e psíquica, proteção esta que se agrega à proteção da existência física (direito de viver), mas com esta não se confunde. O direito à integridade física e psíquica tem desenvolvimento histórico similar ao do direito à vida, de tal sorte que a doutrina aponta uma quase identidade desses dois direitos e dos seus âmbitos de proteção, muito embora também aqui se trate de direitos autônomos. Nessa perspectiva, a violação do direito à vida sempre abrange uma afetação da integridade física e corporal, ao passo que uma intervenção nesta muitas vezes coloca em risco a vida e em outros casos leva à morte, muito embora o direito à integridade física e corporal também abarque intervenções que não geram risco à vida. O direito à saúde, embora também apresente uma forte ligação com o direito à vida, com este não se confunde. Com efeito, o direito à vida não pode ser lido de forma a abranger a ampla proteção da saúde, o que é relevante especialmente em ordens constitucionais como a alemã ou a norte-americana, em que, apesar de estar consagrado o direito à vida, não há menção explícita a um direito à saúde. Por outro lado, a ligação cresce em importância quando, diante da ausência de previsão de um direito à saúde, o direito à vida (naquilo que evidentemente guarda relação com o direito à saúde) opera como fundamento para o reconhecimento de obrigações com a saúde. Isso ocorre, por exemplo, no âmbito da Convenção Europeia de Direitos Humanos, quando, com base no direito à vida e no direito à integridade física (consubienciado na proibição de tortura), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos reconhece obrigações de cuidados médicos por parte do Estado em determinadas circunstâncias. Em síntese, isso significa que a partir do direito à vida (o mesmo no caso do direito à integridade corporal) são deduzidos



deveres estatais de proteção e promoção da saúde. Apenas em caráter ilustrativo, podem ser colacionados dois casos apreciados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos. A Corte sustentou, em casos envolvendo alegações de más práticas médicas, que o Estado tem uma obrigação positiva de proteção à vida, que inclui o requisito de que hospitais tenham regulamentações no sentido de proteger a vida dos pacientes. Além disso, considerou que colocar a vida de um paciente em risco, por negar acesso a tratamento médico, que deve ser disponível para a população em geral, importa na violação do direito à vida. Embora os países disponham de liberdade para decidir como configurar seu respectivo sistema de saúde, a falta de uma proteção mínima, todavia, viola o direito à vida. Já no caso *Anguelova v. Bulgária* (2002), foi ressaltado que o Estado tem uma obrigação de fornecer tratamento médico aos seus apenados por força do direito à vida, hipótese que voltou a ser objeto de reconhecimento pelo Tribunal em julgamentos mais recentes.

121. O nobre doutrinador esclarece que, no contexto da proteção ambiental, o direito à vida impõe também medidas de proteção contra a degradação ambiental, notadamente quando colocada em risco de forma imediata a vida dos indivíduos, de modo que, também aqui – na relação entre direito à vida e proteção ambiental –, há fortes pontos de contato, ainda que se trate de direitos e deveres autônomos entre si. Já outras formas de poluição, ainda que não coloquem a vida em risco direto, violam a integridade física e o direito à saúde, deslocando a relação para outra esfera. **Em outras palavras, ou bem se reconhece que o retrocesso em normas ambientais mínimas viola o próprio direito à vida, ou bem se aceita que, no mínimo, há forte e frontal violação ao direito à saúde.**

122. Outro ponto inquestionável é que o destinatário direto do direito fundamental à vida é o Estado, em todas as suas formas de atuação. Partindo disso, como pode o Estado, que o obrigado primeiro a respeitar o direito fundamental à vida, pô-la em risco com medidas tão temerárias? **Ora, os retrocessos ambientais aprovados pelo Conama, que deveria bem zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, têm efeitos gravíssimos à saúde da população, diretos e indiretos. Ou seja, para além de matarem e destruírem a fauna e a flora - o que já seria suficientemente**



grave para que fossem condenados ou proibidos -, destroem a própria vida humana.

123. E isso sem falar do contexto macro: como pode o Estado agir contra si próprio? Ora, se se sabe que o Estado é o garantidor último do direito à vida – e, partindo da teoria do mínimo existencial, deve utilizar diversos mecanismos para tentar promover saúde e, finalmente, vida –, como justificar o verdadeiro incentivo à doença? O Estado gera os doentes de que terá de cuidar no futuro (via prestação de saúde pública, assistência social e etc.)? Quem ganha com isso? Será que se trata de uma ação voltada ao real interesse público? Infelizmente, não.

124. Dando à vida contornos mais densos, a Constituição Federal, embora não tenha expressamente contemplado um direito à integridade pessoa, física, corporal ou psíquica, certamente deu guarida protetiva a esses bens jurídicos. Com efeito, uma análise sistemática, que considera o conjunto dos dispositivos constitucionais e o bloco de constitucionalidade decorrente de tratados internacionais correlatos, justifica a opção por uma leitura mais ampliativa do texto constitucional. Embora seja comum associar referido direito à proibição de penas cruéis, ao respeito aos direitos de presos, a proteção à integridade também abrange outros direitos fundamentais expressamente contemplados na Constituição, como o direito à segurança, o direito à intimidade e o direito à saúde.

125. Nessa linha, Sarlet esclarece que “o direito à integridade física (corporal) e psíquica abarca a proteção da integridade externa pessoal, ou seja, a esfera corporal no sentido biológico, bem como a integridade pessoal interna no que diz com o funcionamento da esfera psíquica, incluindo a sensibilidade à dor e ao sofrimento físico e psíquico”. E é justamente esse o ponto de ligação entre a integridade física e a saúde. Mas, de plano, há que se questionar: como cogitar em manutenção da integridade física se a redução de APPs, a permissão de queima de agrotóxicos e as flexibilizações em matéria de política nacional de águas estão direta e indiretamente associados à perda da qualidade de vida, causando inúmeras doenças respiratórias, cardíacas e afins, além de risco de desabastecimento da população de um de água?

126. Partindo, agora, para o direito à saúde, Sarlet esclarece que,

[c]onsagrado no art. 6º de nossa Constituição, é no art. 196 e ss. que o direito à saúde encontrou sua maior concretização em nível normativo-constitucional, para além de uma significativa e abrangente regulamentação normativa na esfera infraconstitucional, com destaque para as leis que dispõem sobre a organização e os benefícios do SUS e o fornecimento de medicamentos. Mesmo assim, basta uma leitura superficial dos dispositivos pertinentes (arts. 196 a 200) para que se perceba que nos encontramos, em verdade, no que diz com a forma de positivação, tanto em face de uma norma definidora de direito (direito à saúde como direito subjetivo, de todos, portanto de titularidade universal), quanto diante de normas de cunho impositivo de deveres e tarefas, pois o art. 196 enuncia que a saúde é direito de todos e dever do Estado, além de impor aos poderes públicos uma série de tarefas nesta seara (como a de promover políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, além de estabelecer o acesso universal e igualitário às ações e prestações nesta esfera). [...]

Por mais que os poderes públicos, como destinatários precípuos de um direito à saúde, venham a opor – além da já clássica alegação de que o direito à saúde (a exemplo dos direitos sociais prestacionais em geral) foi positivado como norma de eficácia limitada – os habituais argumentos da ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciários para decidirem sobre a alocação e destinação de recursos públicos, não nos parece que esta solução possa prevalecer, ainda mais nas hipóteses em que está em jogo a preservação do bem maior da vida humana.

127. E aqui, *a priori*, compartilha-se da opinião do Professor Sarlet, para o qual o direito à saúde (mínimo existencial) deve, *prima facie*, preponderar na análise face à reserva das possibilidades orçamentárias. Essa, ao que parece, também é a posição majoritariamente adotada nesse Eg. Tribunal, embora os casos concretos cheguem com contornos mais densos que podem modular a fundamentação. Mas, partindo disso, questiona-se: será que ainda estaremos aptos a buscar garantir o direito à saúde, de



modo amplo e pretensamente universal, quando *a conta* dos efeitos desse *modus operandi* de “revogações” de normas ambientais chegar?

128. Isso porque é inegável que as flexibilizações ambientais ora combatidas aumentarão problemas de questões sanitárias de toda ordem; ou seja, mais pessoas buscarão socorro no Judiciário para ver garantido seu direito a sobreviver. Nesse cenário de colapso, é improvável que se mantenha o atual entendimento *garantista*. Portanto, e com o perdão da expressão, em não se optando por cortar, de já, a raiz da árvore envenenada, é improvável que se consiga conter a evolução de seus frutos, mesmo que haja boa vontade administrativa (o que não parece ser o atual caso) e das autoridades judiciais.

129. Por sua vez, o art. 196 da Constituição estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

130. Aqui, a inconstitucionalidade da situação ora narrada é evidente: **como justificar que o Estado, que é o garantidor universal de saúde e de políticas, sociais e econômicas, que buscam a redução do risco de doenças e outros agravos, possa jogar contra o próprio time? Com efeito, se o interesse público presumido textualmente pela Constituição é a redução do risco de doenças, como pode o Estado facilitar e endossar situações que causam nítido agravamento do estado de saúde de todos? Ou o Poder Público entende que viver sem água e na poluição ambiental faz bem para a saúde?** Não parece ser - ou não deveria ser - o caso.

IV.4. Ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental

131. Um dos princípios gerais de direito que regem a proteção dos direitos humanos é a proibição do retrocesso. Também chamada de “efeito *cliquet*”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a



determinado direito, não se admite qualquer medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção existente.

132. Segundo André de Carvalho Ramos, a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade”³⁰.

133. Nas palavras do Min. Min. Luís Roberto Barroso,

o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.³¹

134. Vê-se, assim, que “a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte”³². Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “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”³³.

³⁰ CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 2014, p. 381.

³² STF. Medida Cautelar no Mandado de Segurança no 33.474 (DF). Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe nº 232/2018. Publicado em 3 de novembro de 2016.



135. No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso. Veja-se trecho emblemático do voto Min. Celso de Mello naquela ocasião:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, inclusive em matéria ambiental, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.

136. Trata-se, como se vê, de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV³⁴.

³³ BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, em Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62/63.

³⁴ SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise, Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.



137. Esse conjunto de dispositivos constitucionais informa a atuação do Poder Público, de forma a estabelecer um limite material à sua atuação, proibindo ações que promovam uma desconstrução ou regressão dos níveis de proteção já alcançados. Isso significa que o Estado tem o dever negativo de se abster de adotar medidas de caráter regressivo em matéria de direitos fundamentais³⁵.

138. Permite-se a eventual diminuição na proteção normativa ou fática de um direito fundamental em hipóteses excepcionalíssimas, desde que seja justificada pela proteção a outro direito fundamental, devendo ser observada a proporcionalidade da medida tendente a reduzir o âmbito de proteção e que seja preservado o núcleo essencial do direito envolvido.

139. A conjuntura omissiva ora impugnada tem evidente caráter regressivo do ponto de vista institucional, na medida em que esvazia completamente, pelas razões já expostas, as balizas mínimas esperadas para a tutela do meio ambiente no Brasil. Ou seja, impede que aos cidadãos brasileiros seja dado o gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atentando contra a proteção à vida, à saúde e aos próprios princípios da liberdade econômica, que supostamente busca tutelar. A conjuntura omissiva inconstitucional reduz, assim, o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional.

140. Essa faceta institucional da proibição do retrocesso é compatível com a jurisprudência desse Eg. STF, que já impediu o retrocesso político (ADI 4.543-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 19-10-2011, Plenário), o retrocesso civil (RE 878694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10-5-2017), bem como o retrocesso social (MS 24.875, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-5-2006, Pleno)³⁶.

³⁵ PIOVESAN, F.; GOTTI, A. P.; MARTINS, J. S. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, In: PIOVESAN, F. Temas de direitos humanos, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

³⁶ Exemplos retirados da obra de André de Carvalho Ramos. CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 104-105.



141. Por outro lado, a Resolução aqui impugnada, por vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, promoveu um retrocesso socioambiental. O STF já reconheceu a proibição do retrocesso em matéria socioambiental (STF, ADI n. 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15/02/2019), o qual impede que ato estatal reduza o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais já consolidado por medidas legislativas. Assim, qualquer alteração normativa/procedimental ou omissão estatal que atinja o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esbarra no princípio da proibição do retrocesso ecológico.

142. Nesse âmbito, 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.

143. Esse dever de progressividade, contudo, não vem sendo observado pelo Poder Público, na medida em que, ao invés de investir recursos para a melhoria da gestão, preventiva e repressiva, da pauta ambiental, o que se vê é a falácia de um pretenso contingenciamento de gastos, com inexecução orçamentária, à revelia da situação caótica vivida. E, além disso, há “revogações”, como o que ora se impugna, de normas ambientais mínimas já postas e com eficácia plena, apta a tutelar minimamente o meio ambiente que queremos. Ou seja, ou o Executivo fica inerte quando deveria agir, ou atua de modo errático quando não precisava agir. O caos é, sem dúvida, a tônica do debate.

IV.5. Da falácia do argumento de que o Código Florestal é norma suficiente para a boa tutela ambiental: resolução do Conama mais protetiva ao meio ambiente; vedação ao retrocesso ambiental.

144. Já no primeiro Código Florestal brasileiro, publicado em 1934 (Decreto nº 23.793/1934), foram definidas como “florestas protectoras” aquelas que, em função de



sua localização, serviam conjunta ou separadamente, dentre outras questões, para “fixar dunas” (art.4º), devendo ser consideradas “de conservação perene” e “inalienáveis”.

145. Com a publicação do novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), foram definidas como áreas de preservação permanente (APP) “as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ‘nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues’” (art. 2º). Além disso, outras tipologias de vegetação poderiam ser declaradas como APPs por Ato do Poder Público, quando destinadas a atenuar erosão, fixar as dunas, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas, asilar exemplares da fauna e flora ameaçados de extinção, assegurar condições de bem-estar público, dentre outros (art. 3º).

146. Após a publicação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), as áreas de preservação permanente (conforme a Lei nº 4.771/1965) foram transformadas em “reservas ou estações ecológicas”. Neste contexto, em 1986, foi publicada a Resolução/Conama nº 04/1985 que, ancorada nas previsões da Lei nº 4.771/1965, Lei nº 6.938/1981 e da Resolução/Conama nº 08/1984, definiu como reservas ecológicas as florestas e demais formas de vegetação natural situadas, dentre outros locais, “nas restingas, em faixa mínima de 300 (trezentos) metros a contar da linha de preamar máxima”, “nos manguezais, em toda a sua extensão”, “nas dunas, como vegetação fixadora” (art. 3º).

147. A proteção ambiental conferida pela edição da Resolução/Conama nº 04/85 (art. 3º, item VII, VIII e IX da Resolução/Conama nº 04/85), inclusive para os ambientes costeiros, notadamente para as restingas e manguezais, reconhecendo a sua importância ecológica e visando resguardar sua flora e fauna, não só complementou a proteção fixada pela Lei Federal nº 4.771/65, mas foi corroborada, logo em seguida, com a edição da Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/88, art. 3º), então em gestação (PL nº 216/87), voltada prioritariamente para a conservação dos recursos naturais da zona costeira, sempre muito ameaçados em face de padrões deletérios de uso e ocupação do solo.



148. Dessa forma, vale elucidar e ressaltar que o advento da proteção das restingas em faixa mínima de 300 metros a contar da linha preamar 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. Explica-se:

- a. caráter complementar: a Resolução do Conama complementou o artigo 2º do Código Florestal, pois, ao estipular como área de preservação permanente (reserva ecológica), de forma taxativa, as restingas inseridas no interior da faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima, são abarcados as feições situadas atrás das praias arenosas. Assim, com a demarcação da faixa de APP, ratifica-se a proteção dos ecossistemas de restingas restritos ao setor da planície costeira mais próximo à praia (e.g., Vegetação de Praias e Dunas, Escrube, Floresta Baixa de Restinga, etc);
- b. caráter suplementar: a Resolução do Conama trouxe consigo a indispensável objetividade para a demarcação das faixas de preservação permanente nas restingas (cujo teor é ausente no Código Florestal), o que implica a delimitação de uma faixa mínima de 300 metros a partir da linha preamar máxima.

149. Como prova da importância e validade desse importante diploma legal, ao passar dos anos, novas resoluções do Conama foram publicadas, ratificando o entendimento empregado sobre a proteção permanente das restingas na faixa dos 300 metros a partir da linha preamar máxima.

150. Ademais, os regramentos estabelecendo restrições à supressão de vegetação nativa nestas áreas costeiras foram adotados em inúmeros de processos administrativos, interferindo nos licenciamentos ambientais incidentes em tais áreas durante todo o período de vigência da Resolução Conama nº 04/85, e após sua revogação, pela Resolução Conama nº 303/02, que mais recentemente consolidou a proteção a estes ambientes, tornando-a mais rigorosa e incorporando os avanços conceituais fixados na



definição legal de Área de Preservação Permanente (área coberta ou não por vegetação nativa).

151. Desta forma, durante a vigência da Lei Federal nº 4.771/65, a Resolução Conama 04/85 e, posteriormente, a Resolução Conama nº 303/02 mantiveram seu inegável e necessário caráter normativo suplementar e complementar no que se refere à proteção das restingas, e os órgãos ambientais utilizaram ambas as normas, de forma subsequente. Além disso, com base nas mesmas normas, por longo período (décadas), também foram abertos inúmeros inquéritos e propostas inúmeras Ações Cíveis Públicas pelos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Ministério Público Federal, em todo território nacional, muitas já com trânsito em julgado.

152. Evidencia-se, assim, a necessidade de manutenção da Resolução/Conama nº 303/02 como norma suplementar e complementar ao Código Florestal, sob pena de se permitir subtração de proteção ambiental indispensável de forma sumária e lesiva, no âmbito dos licenciamentos ambientais, em extremo prejuízo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à própria isonomia de tratamento dedicado pelo Poder Público aos particulares.

153. Nessa linha, esclareça-se, para que não reste qualquer dúvida, que a Resolução Conama 303/02 é diploma mais protetivo que a Lei da Mata Atlântica para os casos de ecossistemas de 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.

154. Vejamos que, com as normativas vigentes, a proteção aos ecossistemas que perfazem o Bioma Mata Atlântica se equipara à sua utilização (mediante regramento). Por outro lado, o regramento trazido pelo instituto das Áreas de Preservação Permanente (APP) configura a proteção da área como regra, independentemente da vegetação, ao passo que seus usos apenas podem ser passíveis em caráter excepcional, nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (conforme Lei nº 4.771/1965, suas alterações e a Lei nº 12.651/2012).



155. A Lei da Mata Atlântica dispõe sobre a utilização e a proteção da vegetação nativa, apresentando regramento para as possibilidades e percentuais possíveis de supressão florestal (ou demais formas de uso), ancorado no diagnóstico da vegetação – se ela é primária ou secundária e, para esta última, observando os seus diferentes estágios de regeneração (i.e., estágios inicial, médio e avançado) e mediante compensação. Assim, quando a vegetação está inserida em áreas urbanas, para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado é determinada a preservação de 50% da vegetação existente; sendo para o estágio médio 30% e para o estágio inicial não há obrigatoriedade de preservação (arts. 30 e 31).

156. Além disso, é conhecida a possibilidade de equívocos e distorções, das quais não se está livre no âmbito da instrução dos processos administrativos, ao longo da tramitação dos licenciamentos ambientais.

157. Repise-se que boa parte da vegetação de restinga existente na planície arenosa do litoral paulista, por exemplo, vem sofrendo os efeitos do intenso processo de degradação ambiental decorrente das atividades antrópicas, muitas delas oriundas do lento processo de regeneração natural. Isso pode ocasionar um enquadramento de vegetação secundária em estágios iniciais de regeneração, enfraquecendo veementemente os possíveis efeitos protetivos que a Lei da Mata Atlântica poderia conferir à vegetação de restinga, sobretudo àquelas formas inseridas no interior dos 300 metros a partir da linha preamar máxima (a exemplo do Escrube, florestas baixa e alta de restinga, etc).

158. Além disso, em muitas áreas que atualmente se mostram com a vegetação de restinga alterada, há práticas rotineiras de degradação ou manutenção do impedimento de regeneração natural da vegetação de restinga, por meio de queimadas, roçadas, uso de herbicidas, etc., as quais não são devidamente coibidas pelos órgãos de fiscalização.

159. Assim, é comum observar locais onde vegetação de restinga (inserida nos 300 metros a partir da linha preamar máxima) vem sendo mantida na forma degradada



(impedindo a regeneração natural), de forma maliciosa, na tentativa de se enfraquecer sua proteção jurídica, e justificar futuras intervenções antrópicas (especulação imobiliária), que culminarão em danos permanentes ao meio ambiente.

160. Isto porque, como agravante, a própria Lei da Mata Atlântica fomenta que “os novos empreendimentos que impliquem em corte ou supressão da vegetação (...) deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas” (art. 12), repercutindo em ratificação da ausência de proteção de diversas formações vegetais das restingas ainda existentes, sobretudo nestas áreas onde a regeneração natural é dificultada por ação humana. Isso evidencia, *per se*, a fragilidade da Lei da Mata Atlântica para a proteção das formações vegetais das restingas inseridas na faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima.

161. É necessário frisar que as áreas de preservação permanente (APP) são áreas protegidas “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art.3º, inc. II, Lei nº 12.651/2012).

162. Assim, o grau de restrição ambiental intrínseca às APPs (por exemplo, para as restingas nas faixas de 300 metros a partir da linha preamar máxima) é superior, uma vez que independe da qualidade da vegetação que recobre a referida área, cabendo, no caso de sua degradação, a possibilidade de sua restauração ou recuperação, permitindo o atendimento global de suas funções socioambientais.

163. Dessa forma, os institutos legais da Lei da Mata Atlântica e das Áreas de Preservação Permanente trazidos pelo Código Florestal (e Resoluções do Conama) não se equiparam, tampouco são excludentes entre si, mas sim devem ser duplamente observados (i.e., somados), devendo haver, para cada caso específico, a supremacia do diploma legal mais restritivo do ponto de vista socioambiental.

164. De modo similar, o texto da Lei Federal nº 12.651/12, no que tange às restingas, só confere proteção caso o ecossistema esteja cumprindo de função ambiental de fixação de dunas e estabilização de mangues.

165. Por outro lado, com base na Resolução Conama nº 303/02, se uma área inserida na faixa de 300 metros a partir da preamar máxima nas restingas for ocupada ou degradada irregularmente ou se a vegetação suprimida for caracterizada como degradada, alterada ou “pioneira”, cabe a exigência de sua restauração ou recuperação, uma vez que as áreas de preservação permanente são conceituadas como “áreas protegidas cobertas ou não por vegetação”.

166. Sendo assim, 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. Reafirma-se, portanto, que a Resolução Conama nº 303/02 não conflita com o disposto na Lei nº 12.651/12, e se mostra fundamental para complementá-la.

167. Aliás, a importância das Resoluções do Conama como normas complementares essenciais à boa tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi retratada em texto de hoje do nobre Professor Ingo Sarlet³⁷. Veja-se o excerto essencial:

Nesse sentido, **as resoluções do Conama são fontes normativas do Direito Ambiental e integram o respectivo marco jurídico, possuindo o status de ato normativo abstrato e genérico similar à legislação em sentido estrito.**

Além de ato normativo geral e abstrato subordinado à observância dos parâmetros normativos fixados na ordem constitucional e na legislação ambiental infraconstitucional, as resoluções do Conama são dotadas de caráter técnico nas diversas matérias regulamentadas, inclusive com conteúdo não jurídico indispensável à regulação, cumprindo um papel absolutamente necessário à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

³⁷

CONJUR.

Disponível

em:

<https://www.conjur.com.br/2020-out-02/direitos-fundamentais-resolucoes-conama-proibicao-retrocesso-ecologico?utm_source=divr.it&utm_medium=twitter>. Acesso em 02/10/2020.



Tal entendimento pode ser ilustrado à luz da **jurisprudência recente do STF, ao reconhecer que as resoluções do Conama constituem objeto do controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade, como destacado pelo Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI 5547/DF, julgado pelo Plenário Virtual do STF, em 22/9/2020**, interposto pela PGR em face da Resolução n. 458/2013 do Conama, a qual dispõe sobre o procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária. Segundo o Ministro Edson Fachin, “tal qual o poder normativo das agências, a Resolução impugnada, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da Lei n.º 6.938/81, é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade”.

É absolutamente errôneo o entendimento sustentado por alguns de que as Resoluções 302/2002 e 303/2002 do Conama teriam sido derogadas pela legislação ambiental superveniente, como, por exemplo, a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) e o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). **O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido da vigência e validade das Resoluções n. 302 e n. 303 e sua aplicação no âmbito da legislação florestal.** A título de exemplo, tanto a Primeira quanto a Segunda Turma do STJ já se manifestaram sobre a legalidade da Resolução 303/2002 do Conama, entendendo que “o órgão não exorbitou de sua competência ao fixar a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima como restritiva ao direito de propriedade”, tratando-se, conforme assinalado pelo Ministro Antonio Herman Benjamin, “de texto normativo recepcionado pelo regime do Código Florestal de 2012”.

Na estrutura do federalismo cooperativo ecológico estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e consolidado na jurisprudência do STF, existe o que se pode denominar de um “condomínio legislativo” no âmbito do exercício da competência legislativa concorrente pelos diferentes entes federativos em matéria ambiental (art. 24, VI). A União, por essa ótica, é responsável pela edição de “normas gerais”, ao passo que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a elaboração de “normas complementares”, de acordo com as suas peculiaridades, respectivamente, regionais e locais. A CF/1988, por sua vez, impõe normativamente a cooperação entre os diferentes entes federativos na tessitura do marco legislativo ecológico, reservando a cada um deles espaço autônomo para o exercício da competência legislativa em matéria ambiental. **A “norma geral”, por essa ótica, poderia ser compreendida como um “piso**



normativo mínimo” estabelecido pela União, vinculando os demais entes federativos e vedando a sua atuação legislativa para “aquém” de tal patamar protetivo mínimo. Isso, por outro lado, não impede os demais entes federativos a irem “além”, ou seja, estabelecerem padrões mais rígidos de proteção ecológica no exercício da sua competência legislativa concorrente em matéria ambiental.

Ademais, tal cooperação no exercício da competência legislativa concorrente dos entes federativos é delimitada por algumas premissas normativas ou princípios reitores, entre os quais, podemos destacar o princípio da proibição de retrocesso, princípio “in dubio pro natura” e o dever de progressividade ou aprimoramento em relação à legislação ambiental, com o objetivo de assegurar um marco jurídico mais protetivo e rígido. De acordo com o que foi referido anteriormente, como já decidiu o STF em inúmeros julgados, é legítima a atuação dos entes federativos menores (no caso, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) no sentido de legislar supletivamente em temas ou aspectos não tratados pela União no âmbito da “norma geral”, bem como legislar concorrentemente à norma geral para estabelecer um standard ou patamar legislativo mais protetivo ou rígido.

As resoluções do Conama, dado o poder normativo atribuído pela legislação ambiental ao referido órgão do Sisnama, também devem ser compreendidas nesse cenário. Ou seja, **na medida em que as resoluções do Conama estabelecem um marco regulatório a ser seguido pelo poder público e por particulares de forma geral e abstrata, seguindo as diretrizes normativas no marco constitucional e infraconstitucional em matéria ambiental, as resoluções também integram o nosso “patrimônio jurídico ecológico” e o que podemos denominar de “bloco normativo ambiental”, servindo, assim, de parâmetro para o controle de ações e omissões do Estado e de particulares quando em desacordo com os seus preceitos normativos.**

Como corolário lógico de tal entendimento, **as resoluções do Conama também estão blindadas contra retrocessos despidos de justificativas e fundamentos legítimos do ponto de vista jurídico, técnico e fático e que venham a desguarnecer de proteção a integridade ecológica nos diversos temas por elas regulamentados, como verificado no caso das Resoluções n. 284/2001, n. 302/2002 e n. 303/2002.**

A revogação das Resoluções n. 284/2001, n. 302/2002 e n. 303/2002, além de não apresentar qualquer justificativa plausível, estabelece verdadeiro vácuo jurídico de proteção em relação a temas absolutamente sensíveis e nucleares



do regime jurídico ecológico brasileiro, como é o caso dos recursos hídricos e das áreas de preservação permanente.

A título de exemplo, destaca-se a absoluta fragilização dos “ecossistemas de restinga e mangue”, até então salvaguardados pela Resolução n. 302/2002, relativamente à faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima. Isso implica igualmente vulneração de áreas remanescentes do Bioma da Mata Atlântica localizados em tais ecossistemas, o mais impactado de todos os biomas continentais brasileiros, com apenas 12,4% da sua cobertura vegetal original, bem como coloca em risco de extinção espécies da fauna e da flora ameaçadas (em desacordo com a regra constitucional do art. 225, § 1º, VII, da CF/1988), as quais têm como seu habitat e dependem diretamente de tais ecossistemas, como, por exemplo, espécies de tartarugas marinhas (a desova é feita em tais ecossistemas), o peixe-boi, as aves migratórias, entre inúmeras outras. As revogações ensejam o que se pode denominar de um estado de “laissez faire ambiental” em tais matérias.

Não houve sequer tentativa de adaptação ou revisão das resoluções, o que sempre é possível, desde que amparado em decisões fundamentadas e lastreadas pelo debate e participação de todos os integrantes do Conama (inclusive das entidades da sociedade civil). A regulamentação normativa das Resoluções n. 284/2001, n. 302/2002 e n. 303/2002 foi simplesmente retirada do “mundo jurídico”, sem que nada fosse colocado no seu lugar. [...]

Ressalta-se, por fim, que o princípio da proibição de retrocesso, em situações que envolvam danos ecológicos irreversíveis, como não há dúvida estar caracterizado, por exemplo, na revogação da Resolução n. 303, notadamente em relação à área de preservação permanente caracterizada na faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima, opera de modo absoluto ou como regra jurídica, notadamente por força direta do comando constitucional que impõe os deveres estatais de proteção dos “processos ecológicos essenciais” e das “espécies da fauna e da flora ameaçados de extinção” (respectivamente, incisos I e VII, do § 1º da CF/1988).

168. Vê-se que as lições do Professor Ingo são, uma vez mais, cirúrgicas e essenciais à boa compreensão da lide, para que não se aceitem falácias argumentativas vazias. Como bem disse, a esse Eg. Tribunal Supremo, como guardião da Constituição, recai o dever constitucional de, em caráter de urgência, fazer valer a força normativa da



Constituição Ecológica de 1988 e do direito fundamental de todos viver em um meio ambiente íntegro, sadio e seguro, de modo a reverter o “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental” em franco agravamento no Brasil.

V – DA MEDIDA CAUTELAR

169. Para além de todos os fundamentos já aqui delineados, também é sucintamente preciso demonstrar que estão presentes os pressupostos para a concessão da medida liminar ora postulada, nos termos do art. 5º, da Lei 9.882/99.

170. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas. Afinal, a suposta inofensiva revogação das resoluções, em realidade, é um ponto de retrocesso inegável à proteção ambiental brasileira, especialmente no que tange a proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs). Da mesma forma, a edição de normativa prevendo a queima de poluentes orgânicos persistentes, como substâncias usadas em pesticidas, inseticidas e fungicidas, em fornos de produção de clínquer enseja um verdadeiro declínio do *status quo* ambiental.

171. O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se imediatamente nos efeitos diretos e nefastos dos atos aqui impugnados. A revogação de diversas resoluções protetivas promoveu retrocesso ambiental vedado, que poderá destruir ou, ao menos, desfigurar diversas áreas constitucionalmente protegidas.

172. Na mesma toada, a publicação de nova resolução permitindo grave violação ambiental na queima de poluentes orgânicos amplificou, de forma imediata, a deturpação dos preceitos ambientais de tal modo a permitir uma poluição altamente nociva. Trata-se, deveras, de evitar os danos sobre o mais basilar direito de todos os cidadãos brasileiros: simplesmente o de viver com saúde e com um meio ambiente equilibrado em um local, urbano ou rural, metrópole ou pequeno vilarejo, dentro do território nacional, com condições de habitabilidade.



173. É preciso, então, agir com rapidez, para impedir que se consuma mais esta afronta à Constituição e ao ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de se manter toda a sociedade brasileira exposta às nefastas e gravíssimas consequências dos atos afrontosos do Governo Federal contra a gestão da política ambiental brasileira.

174. Por fim, conforme Annelise Steigleder, citada por Luciano Alvarenga, “os crescentes e complexos impactos ambientais [...] essencialmente, transfronteiriços e transindividuais, demandam soluções criativas e diversas ‘[...] daquelas impostas por normas destinadas a regular relações jurídicas individuais’”³⁸. Tal resposta criativa e diversa está ao alcance deste Supremo Tribunal.

175. Nesse cenário de extrema urgência e perigo de gravíssima lesão, a Arguente postula mais uma vez a intervenção necessária e urgente dessa Egrégia Corte Constitucional, na forma de concessão da medida liminar pelo Relator, *ad referendum* do Tribunal Pleno, como faculta o art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99.

176. Infelizmente, alguns “bois” já passaram, inclusive despercebidos dos mais atentos atores institucionais na pauta ambiental. Contudo, cabe a esse Eg. Tribunal evitar que seja possível que toda a “boiada” se aproveite de uma porteira pretensamente aberta. Se nada for feito, infelizmente estaremos legitimando, de modo institucional, o comportamento inconstitucional de autoridades do Governo Federal no âmbito do péssimo trato com o meio ambiente equilibrado, que é um direito fundamental a todos assegurado.

VI – DOS PEDIDOS

177. Diante do exposto, requer:

- a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar:

³⁸ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. In: ALVARENGA, Luciano J. Introdução crítica ao direito ambiental: propedêutica interdisciplinaridade e teleologia. in: FARIAS, Talden. TRENNEPOHL, Terence. Direito ambiental brasileiro. [livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



- i) que seja suspensa a Resolução/Conama-MMA nº 500/2020³⁹ (Proposta de Revogação n. 02000.005274/2020-72, ainda não publicada no Diário Oficial da União, em que pese devidamente aprovada pelo órgão), que revogou três Resoluções basilares na temática de proteção ambiental (Resolução nº 284/2001, Resolução nº 302/2002 e Resolução nº 303/2002);
 - ii) que seja suspensa a nova Resolução/Conama-MMA (Processo n. 02000.002783/2020-43), que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer, o que vai na contramão de preceitos fundamentais da Constituição Federal, principalmente no tocante ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e todas as derivações daí decorrentes (saúde e vida);
 - iii) ou, subsidiariamente, caso se entenda pela impossibilidade da suspensão das Resoluções retro - por não terem sido, até o presente momento, formalmente publicadas na imprensa oficial, que se suspendam os efeitos das deliberações da ordem do dia da 135ª Reunião Ordinária do Conama, ocorrida em 28/09/2020.
- b) A oitiva das autoridades responsáveis pela edição dos atos ora impugnados, bem como do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias, conforme artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99;
- c) No mérito o julgamento da procedência da ação, confirmando-se a medida liminar, para:
- i) declarar inconstitucional a Resolução/Conama-MMA nº 500/2020⁴⁰ (Proposta de Revogação n. 02000.005274/2020-72, ainda não publicada no Diário Oficial da União, em que pese devidamente aprovada pelo órgão), que revogou três Resoluções basilares na temática de proteção ambiental (Resolução nº 284/2001, Resolução nº 302/2002 e Resolução nº 303/2002);

³⁹ Numeração provável, uma vez que o ato ainda não foi publicado na Imprensa Oficial. Embora não se conheça, no presente momento, a numeração oficial do ato, é fato que ele foi aprovado pelo órgão com o mérito inconstitucional que será exposto.

⁴⁰ Numeração provável, uma vez que o ato ainda não foi publicado na Imprensa Oficial. Embora não se conheça, no presente momento, a numeração oficial do ato, é fato que ele foi aprovado pelo órgão com o mérito inconstitucional que será exposto.



- ii) declarar inconstitucional a nova Resolução/Conama-MMA (Processo n. 02000.002783/2020-43), que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer, o que vai na contramão de preceitos fundamentais da Constituição Federal, principalmente no tocante ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e todas as derivações daí decorrentes (saúde e vida);
 - iii) ou, subsidiariamente, declarar inconstitucionais as deliberações da ordem do dia da 135ª Reunião Ordinária do Conama, ocorrida em 28/09/2020.
- d) Por fim, caso esta Corte considere inadmissível a presente ADPF, requer:
- i) seja a presente recebida e processada como ADI, em vista dos princípios da fungibilidade entre ações constitucionais de controle abstrato, da instrumentalidade das formas e da economia processual;
 - ii) o deferimento da medida cautelar pleiteada, pelos fundamentos expostos, para suspensão da validade dos atos impugnados;
 - iii) sejam solicitadas informações dos órgãos e autoridades interessados, na forma da Lei n. 9.868/1999; e
 - iv) No mérito, seja julgada procedente a ADI para declarar a inconstitucionalidade das Resoluções impugnadas.

Termos em que pede o deferimento.

Brasília-DF, 2 de outubro de 2020.

BRUNO LUNARDI GONÇALVES
OAB/DF nº 62.880

**LEVI BORGES DE OLIVEIRA
VERÍSSIMO**
OAB/DF nº 46.534



CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO
OAB/DF nº 54.492

FABIANO CONTARATO
OAB/ES nº 31.672

SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOC 1 - Certidão da Comissão Executiva da REDE;

DOC 2 - Procuração; e

DOC 3 - Cópia do ato impugnado (ata da 135ª Reunião Ordinária do CONAMA Data: 28 de setembro de 2020, às 10h).