



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 748/DF

RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB

ADVOGADOS: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO

**INTERESSADO: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE – CONAMA**

PARACER AJCONST/PGR Nº 195133/2021

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO CONAMA 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES 284/2001, 302/2002 E 303/2002. IMPUGNAÇÃO DEFICIENTE. CONHECIMENTO PARCIAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. DEFINIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES PROTETIVAS RELATIVAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RETROCESSO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. OFENSA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RESOLUÇÃO CONAMA 499/2020. SUBSTITUIÇÃO DA RESOLUÇÃO 264/1999. ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO DO COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DE TRATADOS INTERNACIONAIS. INOCORRÊNCIA. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E DA ECOLOGIA.

1. A ausência de impugnação específica de todos os preceitos da lei, uma vez suscitada a invalidade da integralidade do diploma, leva ao conhecimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

parcial da ação, para exame apenas dos dispositivos efetivamente impugnados.

2. O conjunto de princípios e dispositivos constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais, que há de informar a formulação de políticas públicas em matéria ambiental e a atuação de controle do Poder Judiciário preconiza a observância dos princípios constitucionais pertinentes à defesa do ambiente: precaução, prevenção e proibição do retrocesso, da preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a necessidade de proteção ambiental e os valores que orientam a ordem econômica instituída pela Constituição Federal, tais como os objetivos de garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III, e 170, VII), bem como os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (CF, art. 4º, IX), da livre-iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

3. Compete ao CONAMA estabelecer regulamentação em matéria ambiental, principalmente por resoluções de alcance nacional que estabelecem diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões ambientais a serem seguidos pelos demais órgãos encarregados da proteção ambiental, aplicáveis inclusive ao licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como à delimitação de áreas de preservação permanente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

4. O novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) não revogou automaticamente os atos normativos anteriormente expedidos pelo CONAMA que não sejam com ele incompatíveis, devendo tais regulamentos ser mantidos em observância aos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso que regem o direito ambiental.

5. A revogação da respectiva regulamentação específica gera insegurança e incerteza jurídica quanto aos critérios exigíveis para o licenciamento de atividades de irrigação, com o potencial de que a prática passe a ser considerada exceção à incidência do art. 225, § 1º, IV, da CF, situação que não se mostra compatível com os deveres constitucionais de proteção e de preservação do meio ambiente equilibrado.

6. A ausência de quadro normativo a orientar a opção discricionária na definição das faixas a serem consideradas áreas de preservação no entorno de reservatórios d'água artificiais, que de acordo com o Novo Código Florestal há de caber ao órgão competente pelo licenciamento ambiental, pode acarretar a completa desproteção dessas áreas, ao possibilitar que a competência prevista no art. 225, § 1º, III, da CF seja exercida de forma inefetiva na proteção do meio ambiente.

7. O atual Código Florestal confere ao Chefe do Poder Executivo o poder normativo para criar Áreas de Preservação Permanente, mas não exclui de tal atribuição outros agentes políticos e colegiados constitucional e legalmente competentes, como o CONAMA, cuja atuação se encontra estabelecida em lei (Lei 6.938/1981, art. 6º, II) e em consonância com os ditames da Constituição Federal (art. 225, § 1º, III), que expressamente estabelece a possibilidade de criação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de espaços especialmente protegidos por ato do Poder Público.

8. As mudanças promovidas no ato regulamentar que dispõe sobre o licenciamento de coprocessamento de resíduos em fornos de produção de clínquer não implicam violação da legislação aplicável, tampouco de tratados internacionais regentes da matéria, pois decorreram da necessidade de atualização da resolução, ante avanços tecnológicos ocorridos desde então, bem como em razão da superveniência de novas diretivas legais, a exemplo da Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs).

— Parecer pelo conhecimento parcial da arguição, para que seu objeto fique circunscrito à compatibilidade constitucional da Resolução 500/2020 na parte em que revogou as Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e o art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002, bem como da Resolução CONAMA 499/2020. Na parte conhecida, pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e do art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002.

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB em face da Resolução 500, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

28.9.2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que revogou as Resoluções 284, de 30.8.2001, 302 e 303, ambas de 20.3.2002, bem como contra a Resolução do CONAMA resultante do Processo 02000.002783/2020-43, que dispõe sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer.

Eis o teor do primeiro ato normativo questionado:¹

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.

Narra o requerente que, com supedâneo em norma regimental que permitiria a apreciação, em caráter de urgência, de atos normativos supostamente

1 O teor do segundo ato normativo impugnado consta dos autos na peça 43 dos autos eletrônicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atingidos por caducidade ou desnecessidade/inutilidade, o CONAMA teria promovido, sem a oitiva dos subcolegiados, a revogação de diversas normas.

Diz que algumas dessas normas foram revogadas por regulamentarem dispositivos do antigo Código Florestal, que teriam perdido validade em razão da superveniência da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal).

Assevera que as supressões promovidas não teriam se fundado em análises aprofundadas ou em critérios técnicos, mas, com base em argumentos formalistas, teriam por objetivo introduzir alterações prejudiciais ao patamar de proteção ambiental antes vigente.

Esclarece que a Resolução 284/2001 tratava do licenciamento de empreendimentos de irrigação; a Resolução 302/2002 dispunha, de modo específico, sobre os parâmetros, as definições e os limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e sobre o regime de uso do entorno; e a Resolução 303/2002 determinava os parâmetros, as definições e os limites de Áreas de Preservação Permanentes.

Defende que as normas revogadas, ao contrário do defendido pelo CONAMA, teriam caráter autônomo, de forma que a revogação do antigo Código Florestal não teria o condão de retirar-lhes fundamento, e ressalta que a manutenção delas seria essencial para a adequada proteção do meio ambiente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Explica que a revogação da Resolução 302/2002 fragilizou a proteção das restingas localizadas próximas ao mar, cuja área de preservação permanente abrangia, de acordo com os termos da referida norma, faixa de 300 metros a partir da linha preamar máxima, e quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues em qualquer localização ou extensão, mas que, de acordo com o novo Código Florestal, passou a restringir-se às parcelas daquele bioma que cumprem a função de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

Aponta, da mesma maneira, que, dado não existirem disposições acerca do tema na legislação correlata, a revogação da Resolução 303/2002 implicou a redução das áreas de preservação permanente situadas nas faixas marginais de cursos d'água, que eram previstas na resolução de forma abrangente, abarcando cursos d'água perenes, intermitentes ou efêmeros.

Salienta que as normas revogadas seriam utilizadas como embasamento jurídico de toda e qualquer política ambiental instalada no Brasil, com aplicabilidade direta por todos os componentes do SISNAMA, disciplinado pela Lei 6.938/1981.

Refuta a motivação apresentada pelo CONAMA para revogação da Resolução 284/2001, no sentido de que o ato normativo consistiria em mera repetição de dispositivos previstos em normas anteriores, em especial a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Resolução 237/1997, circunstância que teria respaldado o reconhecimento da inutilidade da manutenção de sua vigência. Indica, para tanto, o caráter específico da norma, que pormenorizaria aspectos relacionados ao licenciamento de empreendimentos agropecuários de irrigação, sobre os quais não dispôs a Resolução 237/1997, a qual conteria regras aplicáveis ao licenciamento ambiental de forma genérica.

Argumenta que as revogações violariam, assim, os princípios da legalidade, da eficiência e da motivação dos atos administrativos (CF, art. 37, *caput*), o direito à proteção ao meio ambiente (CF, art. 225) e o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Acrescenta que, na mesma reunião em que aprovada a Resolução 500/2020 (135ª Reunião Ordinária do CONAMA), foi também aprovada proposta de resolução que, revogando a Resolução CONAMA 264/1999, passou a permitir utilização de fornos de cimento (clínquer) para o coprocessamento (incineração) como destinação final de resíduos de agrotóxicos e outros materiais tóxicos, o que acarretaria a emissão de poluentes orgânicos persistentes.

Entende que, ao assim dispor, a nova norma ofende o princípio da legalidade, uma vez que iria contra previsões contidas na Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, promulgada pelo Decreto 5.472/2005,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

além de representar retrocesso na proteção do meio ambiente, em relação à disciplina revogada da Resolução CONAMA 264/1999.

Requer a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos das Resoluções aprovadas durante a 135ª Reunião Ordinária do CONAMA e, no mérito, que seja julgada procedente a arguição para declarar a inconstitucionalidade das normas questionadas.

Foram requisitadas informações prévias ao Ministro de Estado do Meio Ambiente (peça 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, considerando a veiculação, na inicial, apenas de alegações de ofensas indiretas à Constituição e a inobservância do requisito da subsidiariedade. Quanto à medida cautelar pleiteada, defendeu não se encontrarem presentes os requisitos para sua concessão e requereu o seu indeferimento (peça 34).

Destacou que a Resolução CONAMA 500/2020 não fez mais que reconhecer a ocorrência da caducidade das Resoluções 302/2002 e 303/2002, ante a revogação, pelo novo Código Florestal, dos dispositivos legais que, contidos no antigo Código Florestal, lhes serviam de fundamento de validade. Isso em razão do disposto no art. 8º do Decreto 10.139/2019, que determinou a revogação expressa de normas já tacitamente revogadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Esclarece que a Resolução CONAMA 284/2001 foi considerada redundante em relação à legislação ambiental aplicável ao tema da irrigação, o que também atrairia a incidência do art. 8º do Decreto 10.139/2019, que impõe a obrigação de revogação de atos normativos desnecessários e inúteis.

Defendeu a legitimidade da norma revogadora, a qual objetivaria o aprimoramento do quadro normativo adotado pelo Poder Público federal, em homenagem ao princípio da eficiência administrativa.

Quanto à aprovação da proposta de resolução sobre licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer, sustenta a sua conformidade em relação à Lei 12.305/2010, que institui Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inocorrência de retrocesso na proteção ambiental decorrente da sua edição.

Em relação ao perigo da demora, argumenta que, mantida a tutela do meio ambiente nos diplomas legais pertinentes, não haveria que se falar em perigo de dano oriundo das revogações de atos regulamentares questionadas nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Ministério do Meio Ambiente prestou informações em que afirma a juridicidade do procedimento adotado para revogação das resoluções questionadas,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o qual fora instituído com objetivo de atender a situações em que se verifica o decaimento de atos normativos, de forma a torná-lo mais célere e eficiente.

Salientou que a adoção do referido trâmite não acarreta prejuízo à avaliação de aspectos técnicos, já que, nos casos a que se aplica, a análise se funda exclusivamente em aspectos jurídicos, e também não importa em vulneração do princípio do retrocesso socioambiental, uma vez que, não obstante revogadas as Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002, permaneceriam em vigor, na Lei 12.651/2012 (Código Florestal) e em outros atos normativos, dispositivos também pertinentes às matérias nelas tratadas.

Reputou infundada a alegação de restrição da participação popular pela modificação da composição do CONAMA, a qual preservou o critério de proporcionalidade entre os setores que possuem assento no órgão (peça 38).

Acostou documentos comprobatórios (peças 39 a 41).

O autor apresentou petição de aditamento à inicial (peça 42) em que juntou o teor das Resoluções CONAMA 499/2020 (resultante do Processo 02000.002783/2020-43) e 500/2020, conforme publicações nos Diários Oficiais da União dos dias 8.10.2020 e 21.10.2020, respectivamente (peças 42 e 43).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A medida cautelar foi parcialmente deferida para suspender, até o julgamento do mérito da ação, os efeitos da Resolução CONAMA 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002, indeferido o pedido de suspensão da eficácia da Resolução CONAMA 499/2020 (peça 46), decisão contra a qual a Advocacia-Geral da União interpôs agravo regimental (peça 50).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, referendou a decisão liminar e julgou prejudicado o agravo regimental interposto pela União (peças 119 a 121), em acórdão assim ementado:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE LIMINAR. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 5º, XXXVI, 37, CAPUT, E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. APARENTE RETROCESSO. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. FUMUS BONI JURIS NÃO DEMONSTRADO. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA EM PARTE. REFERENDO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. *A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais.*
2. *A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação de recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). A revogação das Resoluções 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Aparente estado de antinomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Aparente retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF). Fumus boni juris demonstrado.*
3. *Elevado risco de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e de perda da biodiversidade, a evidenciar o periculum in mora.*
4. *Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco a vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei 12.305/2010), a afastar o fumus boni juris.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

5. *Liminar parcialmente deferida, ad referendum do Plenário, para suspender os efeitos da Resolução CONAMA 500/2000, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002.*
3. *Medida liminar referendada.*

O Ministério do Meio Ambiente prestou informações com relação ao mérito (peça 134).

A Advocacia-Geral da União, reiterando os termos da manifestação apresentada quanto à medida cautelar, opinou pelo não conhecimento da arguição e pela improcedência do pedido (peça 137).

Foram admitidos como *amici curiae*: o Partido Verde, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano – AELO, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI, o Sindicato Nacional das Indústrias do Cimento – SNIC, e a Confederação Nacional da Indústria – CNI (peças 49, 107, 116).

Eis, em síntese, o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Dirige-se a ação contra as Resoluções 499/2020 e 500/2020 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que teriam revogado atos normativos daquele órgão responsáveis por regulamentar dispositivos da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), da Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e da Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), relacionados a:

- (i) licenciamento de empreendimentos de irrigação potencialmente causadores de modificações ambientais (Resolução CONAMA 284/2001);
- (ii) parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais (Resolução CONAMA 302/2002);
- (iii) parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, especificamente referentes à delimitação de proteção das restingas na faixa mínima de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima e, em qualquer outra localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues (art. 3º, IX) (Resolução CONAMA 303/2002).
- (iv) licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer (Resolução CONAMA 264/1999).

A irresignação relaciona-se à ausência ou precariedade da eficácia da aplicação concreta da tutela ambiental, no exercício da função administrativa, supostamente proporcionada pelas revogações questionadas.

Argumenta-se que as supressões promovidas não se teriam fundado em análises aprofundadas ou em critérios técnicos, mas, feitas com base em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fundamentos formalistas, teriam por objetivo introduzir alterações prejudiciais ao patamar de proteção ambiental antes vigente.

Segundo o requerente, os dispositivos revogadores afrontariam os princípios da legalidade, da eficiência e da motivação dos atos administrativos (CF, art. 37, *caput*), o direito à proteção ao meio ambiente (CF, art. 225) e o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Ressalte-se que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, *“também exerce função normativa o ato estatal que exclui, extingue, ou suspende a validade ou a eficácia de uma norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo, que não se exaure e nem se limita à atividade criadora do direito”,* de modo que *“a supressão da eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável à dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal”* (ADI 748-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 6.11.1992).

**1. PRELIMINAR. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO: AUSÊNCIA
DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS
QUESTIONADOS**

A Lei 9.868/1999 dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, constando do art. 3º, I, a necessidade de impugnação específica da lei ou ato normativo impugnado:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º A petição indicará:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; (...).

O requerente deixou de observar esse requisito legal, na medida em que se limitou a fundamentar a pretensa invalidade da Resolução CONAMA 500/2020 quanto à retirada de validade das Resoluções 284/2001, 302/2002 e, quanto à Resolução 303/2002, do seu art. 3º, IX e X, que trata da área de proteção nas restingas e manguezais, deixando de arguir os motivos pelos quais a revogação do restante desta última norma representaria vício de inconstitucionalidade.

Apesar de o pedido formulado ser a declaração de inconstitucionalidade de toda a Resolução CONAMA 500/2020, a inicial só impugna especificamente a retirada do ordenamento dos dispositivos sobreditos.

A inadmissibilidade de ação direta que veicule impugnação genérica decorre tanto da falta de motivação especificada quanto da insuficiência ou deficiência da sua fundamentação (RTJ, v. 144, p. 690; v. 173, p. 466; e v. 177, p. 669). A respeito, esclarece o Ministro Celso de Mello:

Cumprer ter presente, neste ponto, considerado o que dispõe o art. 3º, I, da Lei 9.868/99, que não se conhece da ação direta, sempre que a impugnação nela deduzida revelar-se destituída de fundamentação jurídica (...). Cabe ressaltar, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que nada pode justificar uma alegação meramente genérica de ofensa à Constituição, pois incumbe, a quem faz tal afirmação, o dever de indicar,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fundamentadamente, as razões justificadoras do suposto vício de inconstitucionalidade. (...).

É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que se pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia.

Quaisquer que possam ser os parâmetros de controle que se adotem – a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J.J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional”, p. 742, 4^a ed., 1987, Almedina, Coimbra) –, não pode o autor deixar de referir, para os efeitos mencionados, quais as normas, quais os princípios e quais os valores efetiva ou potencialmente lesados por atos estatais revestidos de menor grau de positividade jurídica, sempre indicando os fundamentos, a serem desenvolvidamente expostos, subjacentes à arguição de inconstitucionalidade. Esse dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade onera e incide sobre aquele que faz tal afirmação, assumindo, por isso mesmo, um caráter de indeclinável observância (ADI 561/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.3.2001).

Não cabe, desse modo, ao Supremo Tribunal Federal, substituindo-se ao autor, suprir qualquer omissão que se verifique na petição inicial. Isso porque a natureza do processo de ação direta de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de grave repercussão na ordem jurídica interna, impõe maior rigidez no controle dos pressupostos formais (RTJ 135/19, Sepúlveda Pertence – RTJ 135/905, Celso de Mello).

A magnitude desse excepcional meio de atuação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal impõe e reclama, até mesmo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para que não se degrade em sua importância, uma atenta fiscalização desta Corte, que deve impedir que o exercício de tal prerrogativa institucional, em alguns casos, venha a configurar instrumento de instauração de lides constitucionais temerárias. (...).

Considerada a jurisprudência desta Suprema Corte – que deu causa à formulação da regra inscrita no art. 3º, I, da Lei 9.868/1999 – não se pode conhecer de ação direta sempre que a impugnação nela veiculada, como ocorre na espécie, revelar-se destituída de fundamentação ou quando a arguição de inconstitucionalidade apresentar-se precária e insuficientemente motivada.

A gravidade de que se reveste o instrumento de controle normativo abstrato impõe, àquele que possui legitimidade para utilizá-lo, o dever processual de sempre expor, de modo suficientemente desenvolvido, as razões jurídicas justificadoras da alegada inconstitucionalidade. (ADI 514/PI, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 31.3.2008.)

A Resolução 303/2002 não trata apenas da delimitação de APPs nas restingas e manguezais. Estabelece, em seu art. 3º, os parâmetros para delimitação de quinze tipos de Áreas de Preservação Permanentes.

Assim, não havendo o requerente demonstrado, com argumentos específicos, a necessidade constitucional de manutenção dos demais dispositivos da Resolução 303/2002 revogados pela Resolução 500/2020, as razões declinadas pelo requerente não comportam automática extensão para os dispositivos não especificamente questionados.

Isso porque não se verifica relação de interdependência entre os dispositivos impugnados de maneira específica e aqueles impugnados de maneira genérica, como se constituíssem um bloco monolítico incindível, a justificar a manutenção integral da Resolução 303/2002.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é de que, “*segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentam vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos*” (ADI 4.081, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJ de 4.12.2015).

O requisito da impugnação específica não foi plenamente atendido, motivo pelo qual esta arguição há de ser conhecida em parte, ficando, assim, circunscrita ao exame de compatibilidade constitucional da Resolução CONAMA 500/2020 na parte que revoga as Resoluções 284/2001, 302/2002 e o art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002, bem como da Resolução CONAMA 499/2020.

2. MÉRITO

2.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Constituição de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Título VIII, Capítulo VI). Consagrou, no art. 225, *caput*, o status jufundamental do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.²

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma

2 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.*³

Na sua atuação de controle o Poder Judiciário é balizado pelos *princípios da precaução e da prevenção*. De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente.

Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.⁴

Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

O *caput* do art. 225 da CF também positiva o chamado *princípio da prevenção*, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis

3 SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.

4 Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ou de difícil reparação.⁵ Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteados-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental*”.⁶

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral,

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.

6 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.⁷

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,⁸ 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*”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas

7 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV,⁹ da Constituição Federal.

A importação da fórmula de origem estrangeira¹⁰, à míngua de positivação formal do princípio, não é tema livre de controvérsias. Para a corrente que encampa tal tese, a proibição de regressividade normativa em direitos sociais amparar-se-ia, sobretudo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 2º estabeleceu aos

9 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.

10 Com apoio na *teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)* e no intuito de preservar conquistas políticas em temas de direitos sociais, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu, entre 1970 e 1980, a fórmula que ficou conhecida como *proibição do retrocesso social*. Esta consistia em um postulado jurídico implícito, extraído da cláusula do Estado social, segundo o qual, uma vez atingido determinado patamar de concretização normativa, os benefícios sociais então concedidos ver-se-iam protegidos em face de medidas legislativas que viessem a reduzir o nível fático da referida concretização. Conforme leciona Jorge Reis Novais, como princípio normativo, a vedação do retrocesso consubstanciou uma solução dogmática criativa e peculiar na Alemanha, sobretudo diante da ausência de consagração expressa de direitos sociais no bojo da Lei Fundamental de 1949. Por meio de tal princípio, logrou o Tribunal Constitucional Federal alemão conferir um *grau reforçado de proteção jurídica* – leia-se: materialmente constitucional – a direitos prestacionais fundados apenas em normas infraconstitucionais. Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. p. 254-255.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Estados signatários um compromisso de adoção de medidas legislativas voltadas à progressiva implementação daqueles direitos.¹¹

A vedação do retrocesso haveria, então, de ser compreendida como *mandamento de otimização*, isto é, como um princípio cuja aplicação dependeria da verificação da possibilidade fática de cada Estado – note-se, nesse aspecto, a ressalva “*até o máximo de seus recursos disponíveis*”, contida no dispositivo do PIDESE – de concretizar progressivamente prestações de natureza social.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que J. J. Gomes Canotilho advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o autor:

11 “ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.

(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.¹² (Grifo nosso.)

Ao analisar os deveres estatais em matéria de protecção de direitos fundamentais, Jorge Pereira da Silva também afasta a ideia de uma regra geral proibitiva do retrocesso social. Para o autor, a problemática relativa à possibilidade de reversão relativamente a posições já concretizadas pelo

12 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

legislador reconduzir-se-ia a uma dimensão própria, qual seja, a da vedação de reformas voltadas a *reconstituir omissões inconstitucionais*:

(...) inexistente uma máxima constitucional que, em termos autónomos, impeça o legislador de reduzir o desenvolvimento normativo antes concedido aos direitos fundamentais, designadamente a título de protecção dos respectivos bens jurídicos. O que existe, simplesmente, é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria terminologia escolhida para o designar lhe destina só por si um campo de aplicação abrangente.

Campo esse que vai muito para além, não só dos direitos sociais – tal como sucedia nas formulações mais clássicas da proibição do retrocesso social –, como dos próprios direitos fundamentais que têm frente ao Estado uma dimensão prestacional mais ou menos intensa, como sucede sobretudo com os deveres de protecção (sem prejuízo da sua dimensão de defesa em face dos particulares) e com os deveres de organização, procedimento e processo. Ou seja, o fundamento da proibição em causa centra-se tão-apenas na existência de um dever constitucional que vincula o legislador a actuar, definindo um certo regime, independentemente do domínio material em que esse dever emerge – seja no âmbito dos direitos fundamentais sociais ou de liberdade, seja no âmbito da Constituição económica ou da organização do poder político – e da própria natureza das normas constitucionais de onde ele se desprende – sejam elas exequíveis, não exequíveis ou programáticas, organizatórias ou materiais, densas ou porosas, com estrutura de regras ou princípios.¹³

13 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 582-583.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Restrita a tais termos, conclui Jorge Pereira da Silva, a proibição de reversibilidade normativa alcançaria de modo absoluto tão somente as afetações legislativas que conduzissem a níveis de concretização tão baixos – *i.e.*, de proteção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.¹⁴

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial socioambiental, que abrange *“o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”*.¹⁵

Nesse ponto impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, explica Prieur:

14 *Idem*, p. 584.

15 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 30 abr. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A não regressão vai, assim, se situar num cursor entre a maior despoluição possível – que evoluirá no tempo, graças aos progressos científicos e tecnológicos – e o nível mínimo de proteção ambiental, que também evolui constantemente. O recuo hoje não seria o mesmo recuo de ontem, como se pode notar das palavras de Naim Gesbert (2011, p. 28), para quem a não regressão permite uma adaptação “evolutiva, em espiral ascendente”, do Direito Ambiental.¹⁶

Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a proteção ambiental e a ordem econômica, ambas albergadas na Constituição Federal.

A proteção ambiental, portanto, há de se compatibilizar com os objetivos de garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (CF, art. 4º, IX), da livre-iniciativa (CF,

16 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 24-25. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em 30.4.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

Foi exatamente na busca do necessário equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental que se concebeu, como espécie de fiel da balança, a noção de desenvolvimento sustentável, cujos delineamentos iniciais se deram na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada no ano de 1972 em Estocolmo.

O princípio foi posteriormente positivado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência das Nações Unidas realizada em junho de 1992, consignando-se que *“para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”*.¹⁷

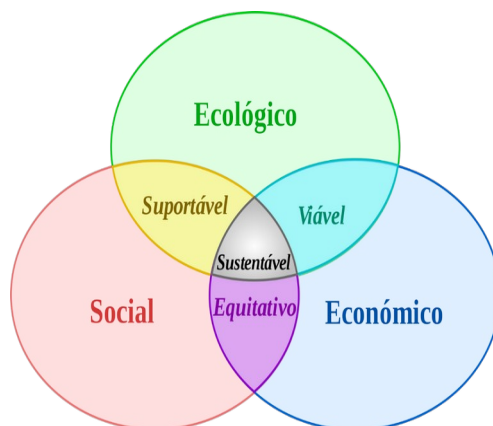
A noção de desenvolvimento sustentável pode ser visualizada na intersecção formada pela sobreposição dos círculos em que enfeixados os valores atinentes ao crescimento econômico, à proteção ao meio ambiente e à participação igualitária da população nos recursos naturais e nos resultados da sua exploração.

17 ONU. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Veja-se, a propósito, a seguinte ilustração:



No esquema representativo dos vários componentes do desenvolvimento sustentável (ecológico, econômico e social), verifica-se que:

- a) entre a dimensão ecológica e social, a intervenção necessária no meio ambiente para assegurar melhorias na vida das pessoas há de ser **suportável** pela natureza a ser preservada;
- b) a riqueza a ser gerada pela atividade econômica há de guardar partilha **equitativa** entre sociedade e empresa;
- c) o impacto da atividade econômica no meio ambiente há de ser **viável** para a preservação ambiental.

Ou seja, o trinômio ecológico-econômico-social não é suficiente isoladamente. Há de ser **suportável** simultaneamente em termos ecológicos, há de ter fruição **equitativa** entre empreendimento econômico e sociedade e, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo tempo, a atividade a ser desenvolvida há de ser **viável** em termos de proteção ambiental.

Somente o que seja concomitantemente suportável, equitativo e viável caracteriza a sustentabilidade, na qual os princípios do progresso da humanidade, com proteção ambiental e desenvolvimento econômico, caminham de modo harmônico.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, trata-se de *“uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional)”*.¹⁸

Este PGR tem levado ao Supremo Tribunal Federal reflexão sobre o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, a partir da consideração de uma atuação ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa.

18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 176.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É na conjugação de mandamentos relativos à proteção da natureza e ao desenvolvimento socioeconômico que a sustentabilidade ambiental adquire estatura constitucional e, como tal, constitui propósito ao qual ficam jungidas as atuações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cabendo-lhes manter os rumos da legislação e das políticas públicas, tanto quanto possível, dentro daquelas zonas de intersecção, buscando uma gradual ampliação e aproximação entre os círculos ecológico, econômico e social.

Isso porque, conforme adverte Antonio Herman Benjamin, seria *“inimaginável admitir como ético, viável ou sustentável o progresso material na existência humana sem que se afiance, por igual, o progresso (ou, no pior cenário, a manutenção) dos patamares de proteção jurídica das bases naturais da vida – toda ela –, com ênfase para os processos ecológicos essenciais”*.¹⁹

A esse respeito, já afirmou o Supremo Tribunal Federal que o princípio do desenvolvimento sustentável representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre a economia e a ecologia que, ao mesmo tempo que não pode significar comprometimento do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente

19 BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In: O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 66. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 30 abr. 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ecologicamente equilibrado, não pode representar entrave intransponível ao desenvolvimento nacional ou a outros objetivos constitucionais:

*A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.
(ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 3.2.2006.)*

Também no julgamento da ADC 42 e das ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, a premissa invocada para a apreciação das inovações trazidas pelo Novo Código Florestal foi exatamente a de conciliação entre desenvolvimento e preservação. Confira-se:

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

11. *Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com os outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CFRB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.*

12. *Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III; e 170, VII), a proteger a propriedade (arts. 5º, XXII; e 170, II), a buscar o pleno emprego (arts. 6º e 170, VIII) e a defender o consumidor (arts. 5º, XXXII e 170, V), etc.*

13. *O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.*

14. *A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de “desenvolvimento sustentável”, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.

15. A preservação de recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

(...)

(ADC 42/DF e ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13.8.2019.)

Da leitura do precedente extraem-se importantes parâmetros para a avaliação jurídico-constitucional de temas que envolvam o balanço entre a proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e o progresso econômico:

- (i) viabilizar, tanto no plano jurídico quanto material, a manutenção e o aperfeiçoamento das existentes medidas legislativas protetivas do Direito Ambiental, a vedar retrocessos no marco legal que atinjam a esfera do mínimo ecológico essencial e a recomendar o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico;*
- (ii) considerar, na formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente, os anseios da população por melhoria dos padrões de renda, emprego e consumo, expressos por meio da vontade do legislador e executados pelos gestores democraticamente eleitos;*
- (iii) abandonar uma visão estática dos bens naturais, proibitiva de quaisquer interferências nos processos naturais, com a adoção de postura que considere a dinamicidade das relações entre homem e natureza, as quais se demonstraram, ao longo da evolução humana, sujeitas a constantes mudanças e adaptações, de modo a não*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

engessar a formulação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente aos paradigmas atuais;

(iv) considerar com igual relevância os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aqueles relativos à dignidade da pessoa humana, à livre-iniciativa, à propriedade privada e de proteção do consumidor;

(v) conciliar os interesses de gerações presentes e vindouras na adoção de um modelo econômico-social que modere os inevitáveis impactos da utilização de recursos naturais para atendimento das necessidades atuais da população em prol da geração de um nível de desenvolvimento adequado que assegure bem-estar ambiental, social e econômico das sociedades futuras; e

(vi) desenvolver continuamente a capacidade institucional dos Poderes Legislativo e Executivo em sopesar os direitos em questão no desenvolvimento de soluções que minimizem a degradação ambiental sem obstar avanços sociais e econômicos.

É esse, portanto, o conjunto de princípios e dispositivos constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais que há de informar a formulação de políticas públicas, de modo a estabelecer os limites materiais à atuação do Poder Público, proibindo ações que promovam a pura e simples desconstrução ou regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, mas estimulando a adoção de medidas que, abraçando a ideia de desenvolvimento sustentável, permitam o implemento de inovações, avanços e melhorias que contemplem também as exigências do progresso econômico e social do país.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.2. PODER REGULAMENTAR DO CONAMA

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, instituída pela Lei 6.938, de 31.8.1981, recepcionada pela Carta de 1988, dá concretude à proteção do meio ambiente constitucionalmente prevista e tem por objetivo *“a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”* (caput do art. 2º).

A referida norma criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído pelos *“órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”* (caput do art. 6º da Lei 6.938/1981).

Na estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente, ganha destaque o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo *“com a finalidade de assessorar, estudar e propor (...) diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”* (art. 6º, II, da Lei 6.938/1981).

Suas competências encontram-se enumeradas no art. 8º da referida lei:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

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

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

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

IV – (VETADO);

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

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

VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Em resumo, o CONAMA tem a função de subsidiar a Presidência da República no âmbito da regulamentação em matéria ambiental, principalmente por de resoluções de alcance nacional que estabelecem diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões ambientais a serem seguidos pelos demais órgãos encarregados da proteção ambiental, além de determinar a realização de estudos ambientais e a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É à luz dessas considerações que se passa à análise da legitimidade constitucional das revogações questionadas nesta ação.

2.3. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 284/2001

A Resolução 284/2001 do CONAMA, revogada pela Resolução CONAMA 500/2020, tratou do licenciamento de empreendimentos de irrigação.

O motivo apontado pelo Ministério do Meio Ambiente para sua revogação foi sua suposta desnecessidade, considerando que a norma simplesmente reuniria trechos constantes de outros diplomas relacionados à matéria e que as disposições contidas na Resolução CONAMA 237/1997, que estabelece o regulamento geral dos aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, mostrar-se-iam suficientes para adequada regulamentação da exigência de licenciamento para atividade de irrigação (peça 134).

Ocorre que a simples revogação da Resolução CONAMA 284/2001 sem que quaisquer outros dispositivos, inseridos ou não na Resolução 237/1997, passem a dispor especificamente sobre a necessidade e sobre os parâmetros exigidos para a concessão de licenças ambientais para a prática de irrigação, tem o potencial de criar situação de insegurança jurídica, que, por sua vez,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pode resultar em fragilização da proteção do meio ambiente em relação aos potenciais danos causados por essa atividade.

No que diz com a normatização dos procedimentos administrativos de licenciamentos ambientais, como já referido, previu o art. 8º, I, da Lei 6.938/1981 competir ao CONAMA *“estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”*.

A Lei 6.938/1981 também elencou o licenciamento ambiental entre os instrumentos da PNMA (art. 9º, IV) e submeteu a esse requisito toda *“construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 10, caput).

Percebe-se, no entanto, que não consta do anexo VIII da Lei 6.938/1981, com redação da Lei 10.165/2000, entre as atividades *potencialmente* poluidoras/degradadoras, os empreendimentos de irrigação.

Também sobre a temática, a Resolução 237/1997 dispõe o seguinte:

Art. 2º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução. (Grifo nosso.)

Acontece que também não consta do referido Anexo I do ato normativo nenhuma menção à atividade de irrigação, mas simplesmente as atividades agropecuárias, as quais, como sabido, podem ou não demandar irrigação.

É assim que o § 2º do mesmo art. 2º da Resolução 237/1997 estatui que *“cabera ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”*, e é exatamente nesse escopo que se inseria a Resolução CONAMA 284/2001.

Tratava-se, portanto, do único ato de nível federal a dispor especificamente sobre os empreendimentos de irrigação,²⁰ classificando-os em categorias, segundo a dimensão da área irrigada e o método de irrigação empregado, definindo parâmetros a serem observados pelo órgão ambiental

20 A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) dispõe sobre a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, mas não dispõe especificamente sobre o emprego desses recursos para irrigação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

competente para o licenciamento e estabelecendo prioridade para os projetos que incorporem equipamentos e métodos de irrigação mais eficientes em relação ao consumo de água e de energia.

Foi a fim de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado que o art. 225 do texto constitucional previu diversas incumbências do poder público em tema de proteção ambiental, entre as quais impôs a exigência de elaboração de estudo de impacto ambiental previamente à *“instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”* (inciso IV).

Entre as formas pelas quais se concretizam os princípios da precaução e da prevenção, destaca-se a realização do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), que se volta a identificar danos que possam ser causados por atividades que interferem no meio ambiente. Por essa razão, referido estudo é anterior ao licenciamento ambiental.

Consubstancia o EPIA instrumento da PNMA com vocação nitidamente preventiva, conforme observa Paulo Affonso Leme Machado:

O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo não pode ser concomitante nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental. O texto constitucional inseriu o termo “prévio”, para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização foram elaborados sem o estudo de impacto ambiental. A implementação da legislação ambiental após a Constituição revelou a argúcia dos constituintes, pois se tem tentado escapar, de muitas formas, da obrigação de elaborar-se a avaliação ambiental.²¹

O licenciamento ambiental e o EPIA são, portanto, ferramentas de controle de prejuízos ambientais gerados por empreendimentos e atividades, tendo por finalidade evitar danos ao meio ambiente ou, no mínimo, mitigar efeitos negativos, visando à conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Por isso mesmo não de ser exigidos para toda atividade potencialmente poluidora ou degradadora.

Não há, portanto, seja na própria Constituição, seja nas mencionadas normas gerais editadas pela União sobre o tema, permissão de dispensa do processo de licenciamento para a realização de atividades de irrigação, que tenham potencial degradante.

21 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentário ao art. 225, § 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2091.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com efeito, são significativos os possíveis impactos ambientais dela decorrentes, que vão desde o desmatamento das áreas de operação, a poluição ou esgotamento de mananciais até a degradação do solo em razão de erosão e salinização.²²

Um ponto não comporta flexibilização: aquele que diz com a definição de quais atividades ou empreendimentos são, efetiva ou potencialmente, causadores de degradação ambiental e que estão, por conseguinte, sujeitos a licenciamento ambiental.

Assim, a ausência de regulamentação específica gera insegurança e incerteza jurídica quanto à necessidade e quanto aos critérios exigíveis para o licenciamento de atividades de irrigação, com o potencial de que a prática passe a ser considerada exceção à incidência do art. 225, § 1º, IV, da CF,²³ situação que não se mostra compatível com os deveres constitucionais de proteção e de preservação do meio ambiente equilibrado.

22 SCHMIDT, Wulf. Agricultura irrigada e o licenciamento ambiental. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11136/tde-30112007-102242/publico/TeseWulfSchmidt.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.

23 “Art. 225. 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.
§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em observância aos já invocados princípios da proibição do retrocesso, da precaução e da prevenção, há de se manter vigente a Resolução 284/2001 até que outro ato normativo que confira proteção ao meio ambiente igual ou superior a substitua, sob pena de malferir-se a previsão constitucional que impõe ao Poder Público a obrigação de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2.4. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 302/2001

A Resolução 302/2002 do CONAMA regulamentou a delimitação das “*áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais*”, referindo-se expressamente ao art. 2º do antigo Código Florestal, que assim dispunha:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
(...)
b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais; (...).

O CONAMA, ao elaborar a regulamentação, com referência à alínea “b”, estabeleceu definição minuciosa e constitucionalmente fundamentada (princípios da prevenção, precaução e do poluidor pagador) acerca dos chamados reservatórios artificiais:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

§ 1º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso I, poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o patamar mínimo de trinta metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere, se houver.

§ 2º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso II, somente poderão ser ampliados, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, e, quando houver, de acordo com o plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere.

§ 3º A redução do limite da Área de Preservação Permanente, prevista no § 1º deste artigo não se aplica às áreas de ocorrência original da floresta ombrófila densa – porção amazônica, inclusive os cerradões e aos reservatórios artificiais utilizados para fins de abastecimento público.

§ 4º A ampliação ou redução do limite das Áreas de Preservação Permanente, a que se refere o § 1º, deverá ser estabelecida considerando, no mínimo, os seguintes critérios:

I - características ambientais da bacia hidrográfica;

II - geologia, geomorfologia, hidrogeologia e fisiografia da bacia hidrográfica;

III - tipologia vegetal;

IV - representatividade ecológica da área no bioma presente dentro da bacia hidrográfica em que está inserido, notadamente a existência de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

espécie ameaçada de extinção e a importância da área como corredor de biodiversidade;

V - finalidade do uso da água;

VI - uso e ocupação do solo no entorno;

VII - o impacto ambiental causado pela implantação do reservatório e no entorno da Área de Preservação Permanente até a faixa de cem metros.

§ 5º Na hipótese de redução, a ocupação urbana, mesmo com parcelamento do solo através de loteamento ou subdivisão em partes ideais, dentre outros mecanismos, não poderá exceder a dez por cento dessa área, ressalvadas as benfeitorias existentes na área urbana consolidada, à época da solicitação da licença prévia ambiental.

§ 6º Não se aplicam as disposições deste artigo às acumulações artificiais de água, inferiores a cinco hectares de superfície, desde que não resultantes do barramento ou represamento de cursos d'água e não localizadas em Área de Preservação Permanente, à exceção daquelas destinadas ao abastecimento público.

Art. 4º O empreendedor, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, deve elaborar o plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatório artificial em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente, para os reservatórios artificiais destinados à geração de energia e abastecimento público.

§ 1º Cabe ao órgão ambiental competente aprovar o plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais, considerando o plano de recursos hídricos, quando houver, sem prejuízo do procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º A aprovação do plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, na forma da Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, naquilo que for aplicável, informando-se ao Ministério Público com antecedência de trinta dias da respectiva data.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 3º Na análise do plano ambiental de conservação e uso de que trata este artigo, será ouvido o respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver.

§ 4º O plano ambiental de conservação e uso poderá indicar áreas para implantação de polos turísticos e lazer no entorno do reservatório artificial, que não poderão exceder a dez por cento da área total do seu entorno.

§ 5º As áreas previstas no parágrafo anterior somente poderão ser ocupadas respeitadas a legislação municipal, estadual e federal, e desde que a ocupação esteja devidamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Percebe-se que a Resolução 302/2002, observada uma metragem mínima, remete ao administrador, mediante licenciamento ambiental, a tarefa de declarar determinadas áreas como de preservação permanente, podendo este ampliar ou reduzir a faixa de proteção (§§ 1º a 4º do art. 3º).

A Resolução CONAMA 302/2002 foi revogada pela Resolução CONAMA 500/2020 sob a seguinte fundamentação:

Cai a lanço destacar que a caducidade desta Resolução CONAMA nº 302/02 está basicamente fulcrada no fato da Lei nº 12.651/2012 ter promovido uma intencional subtração da competência do CONAMA para dispor sobre o tema. E, no que tange à novel normação imposta em nível normativo primário (lei), o art. 4º da Lei nº 12.651/2012 consagrou uma nova "fórmula de controle" das APPS de entorno de reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, estabelecendo que serão definidas no licenciamento ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ocorre que, ao contrário do entendimento em que se fundou a revogação da norma, não se observa incompatibilidade absoluta da resolução em relação ao que dispôs o novo Código Florestal acerca das áreas de preservação no entorno dos reservatórios d'água artificiais.

Considerando que a Lei 12.651/2012 tenha estabelecido, em seu art. 4º, III, que as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, constituirão área de preservação **na faixa definida na licença ambiental do empreendimento**, a Resolução 302/2002 ainda pode oferecer, sem exceder seu papel regulamentador, critérios mínimos a serem observados nos licenciamentos a que estarão sujeitas essas áreas, a exemplo daqueles previstos no § 4º do art. 3º da Resolução.²⁴

24 “Art. 3º (...)

§ 4º A ampliação ou redução do limite das Áreas de Preservação Permanente, a que se refere o § 1º, deverá ser estabelecida considerando, no mínimo, os seguintes critérios:

I - características ambientais da bacia hidrográfica;

II - geologia, geomorfologia, hidrogeologia e fisiografia da bacia hidrográfica;

III - tipologia vegetal;

IV - representatividade ecológica da área no bioma presente dentro da bacia hidrográfica em que está inserido, notadamente a existência de espécie ameaçada de extinção e a importância da área como corredor de biodiversidade;

V - finalidade do uso da água;

VI - uso e ocupação do solo no entorno;

VII - o impacto ambiental causado pela implantação do reservatório e no entorno da Área de Preservação Permanente até a faixa de cem metros.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Mesmo a exigência de metragens mínimas determinadas nos incisos I, II e III do art. 3º da Resolução 302/2002, uma vez permitidas as flexibilizações de que tratam os §§ 1º a 3º do mesmo artigo, pode ser legitimamente mantida como razoável baliza a ser observada pelo órgão licenciador até que sobrevenha a devida adequação da norma em relação ao novo Código Florestal.

Ressalte-se, ainda, que o antigo Código Florestal, tal qual o diploma que o substituiu, não especificava áreas mínimas ou máximas a que corresponderiam as APPs no entorno de reservatórios d'água, de forma que o estabelecimento dos pormenores necessários à aplicação da lei, na forma que o faz a Resolução 302/2002, mostra-se legítimo em face de ambos os atos normativos.

Acerca do ponto, aciona-se novamente a principiologia do direito ambiental afeta à vedação do retrocesso e à necessidade de precaução e prevenção, considerando que a ausência de um quadro normativo a orientar a opção discricionária que há de caber ao órgão competente pelo licenciamento ambiental na definição das faixas a serem consideradas áreas de preservação permanentes pode, de fato, acarretar a completa desproteção dessas regiões.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim, para evitar que a competência prevista no art. 225, § 1º, III, da CF²⁵ seja exercida de forma inefetiva na proteção do meio ambiente, há de se priorizar a manutenção da vigência da Resolução 302/2002 enquanto não forem estabelecidos os necessários parâmetros para licenciamento das áreas de preservação no entorno de reservatórios d'água artificiais.

2.5. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 303/2001

Já a Resolução CONAMA 303/2002, complementar à Resolução CONAMA 302/2002, apresentou elementos mais concretos para a fixação dos parâmetros, definições e limites das APPs, e tinha correspondência direta com os arts. 2º e 3º do antigo Código Florestal. No que interessa para o tema sob análise, colacionam-se os seguintes dispositivos da Lei 4.771/1965:

*Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
(...)*

25 *“Art. 225. 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.
§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; (...)

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: (...)

b) a fixar as dunas; (...)

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; (...).

A Resolução 303/2002, dispunha, a respeito das restingas, o seguinte:

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

IX - nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues; (...).

A norma foi revogada sob o argumento de que:

33. A **APP de restinga** constante do art. 3º, inciso IX, da Resolução CONAMA nº 303/02 sofreu intencional instabilização por parte do legislador da Lei nº 12.651/2012, senão vejamos.

33.1. A Resolução CONAMA nº 303/02 dispõe sobre 2 tipos de APP de restinga, a saber, nas restingas “em faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima” (art. 3º, IX, alínea “a”) e naquelas “em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadoras de mangues” (art. 3º, IX, alínea “b”).

33.2. A primeira, alusiva à metragem de 300 metros, não foi albergada por ato normativo primário. Deste modo, tendo a APP natureza jurídica de “limitação administrativa”, seu regime deve



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constar, necessariamente de lei ou outro ato normativo primário capazes de inovação do ordenamento jurídico. Deste modo, o dispositivo perdeu seu baldrame legal.

33.2. Não obstante, a Lei nº 12.651/2012 trouxe a possibilidade de instituição de APP por ato do Chefe do Poder Executivo – o que poderia ensejar, pelo menos em tese, até uma ampliação da proteção da presente alínea –, fazendo menção, inclusive, à possibilidade de uma proteção adicional e finalística às restingas, senão vejamos, in integrum:

“Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

33.3. Ou seja, a presente hipótese não pode ser mantida, posto que editada pelo sujeito incompetente - o CONAMA. Sob a égide do revogado Código Florestal, a hipótese tinha guarida porque o CONAMA era subsumido como “Poder Público” (art. 3º). A Lei nº 12.651/2012, foi categórica em exigir que o novo ato seja editado pelo Chefe do Poder Executivo. Houve retirada, portanto, da competência para edição deste ponto do ato pelo CONAMA.

33.4. No ponto, tratando-se de um ato normativo secundário destituído de um ato primário que o sustente, este passa a inovar o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ordenamento jurídico por si, o que é vedado pela Constituição (CRFB/88, artigos 1º; 2º, 37, caput; 68 e 84, IV e VI). (Grifos do original) (peça 134).

O ato normativo foi revogado a pretexto de faltar-lhe sustentáculo legal, uma vez que o novo Código Florestal teria protegido diretamente apenas as áreas de restinga “*fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues*”, mas, com relação à “*faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima*”, teria retirado a competência normativa do CONAMA e conferido-a ao Chefe do Poder Executivo.

Ocorre que a Resolução do CONAMA é compatível com a Lei 12.651/2012, não havendo que se falar em retirada de competências normativas deste órgão.

O Código Florestal revogado considerava como APPs as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, e facultava **ao Poder Público** editar atos normativos suplementares, o que ocorreu, inicialmente por intermédio da Resolução CONAMA 4/85 e, posteriormente, por meio da Resolução CONAMA 303/2002.

A redação dos correspondentes dispositivos contida no novo Código Florestal manteve intacta a definição das restingas que desempenhem funções ecológicas de fixação de dunas e de estabilização de mangues como APPs e,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

com redação ligeiramente distinta, admite que essa proteção seja ampliada administrativamente **por ato do Chefe do Poder Executivo**. Confira-se

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...)

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

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: (...)

II - proteger as restingas ou veredas; (...)

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; (...).

Nesse ponto impende reconhecer que a melhor interpretação que se pode dar ao *caput* do art. 6º do atual Código Florestal é aquela que confere ao Chefe do Poder Executivo o poder normativo para criar APPs, mas não exclui de tal atribuição outros agentes políticos e colegiados constitucional e legalmente competentes, como é o caso do CONAMA, cuja atuação se encontra estabelecida em lei (art. 6º, II, da Lei 6.938/1981) e em consonância com os ditames da Constituição que expressamente estabelecem a possibilidade de criação de espaços especialmente protegidos por ato do Poder Público (art. 225, § 1º, III).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assim, sob pena de negar aplicação ao texto constitucional em decorrência da aprovação de uma lei ordinária, há de se admitir que em nada fica alterada a necessária suplementação normativa editada pelo CONAMA, tendo em vista que a superveniente modificação do órgão competente para regulamentar determinada matéria, por acarretar mera incompatibilidade formal dos regulamentos preexistentes com o novo quadro legal, não implica a imediata perda de validade destes.

Assim, há de se considerar recepcionados pela legislação posterior os atos infralegais, sobretudo, como é caso da Resolução CONAMA 303/2002, se constatado que o comando legal objeto de regulamentação não sofreu modificação substancial a determinar a incompatibilidade do regulamento com os novos preceitos normativos.

Tal como se deu com a figura dos “decretos-leis”, recepcionados como lei ordinária ou lei complementar pela Constituição Federal, há de se preservar, sempre que possível, a vigência de atos regulamentares, de modo a evitar que, a cada alteração legislativa, estabeleça-se um estado lesivo e inconstitucional de “*vácuo regulamentar*”, sobretudo em matéria de grande relevância e dinamicidade como o direito ambiental.

Ressalte-se, ademais, que, da mesma maneira que se constatou em relação à Resolução 302/2002, não prospera a alegação de ilegalidade da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Resolução 303/2002 decorrente da mera inexistência no novo Código Florestal da definição da APP nas restingas, em faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima, na medida em que o Código Florestal revogado também não veiculava previsão expressa nesse sentido.

Feitas essas considerações, conclui-se que as revogações promovidas pela Resolução CONAMA 500/2020 reduzem a segurança jurídica, por importarem em desregulamentação de diversos aspectos importantes para a proteção do meio ambiente.

Ainda que tais medidas consubstanciem política pública voltada a desburocratizar e simplificar os regramentos aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental e à delimitação de áreas de preservação, há de se harmonizar o princípio da eficiência administrativa com os demais preceitos constitucionais, como os do dever de proteção ao meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente há de ocorrer, preferencialmente, de modo preventivo, de forma a resguardar a fauna e a flora atualmente existente e não apenas buscar posterior compensação.

A Resolução CONAMA 500/2020 reduz, pelas razões já expostas, o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental (STF, ADI 4.717/DF, Rel.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Min. Cármen Lúcia, *DJe* 15.2.2019), o qual impede que ato estatal reduza o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais já consolidados por medidas legislativas.

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.

2.6. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 264/1999

Por fim, passa-se à análise da Resolução CONAMA 449/2020, a qual revoga e substitui a Resolução CONAMA 264/1999 para dispor sobre “*o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer*”.

Ao contrário da Resolução CONAMA 500/2002 a Resolução CONAMA 449/2020 não cria situação de desregulamentação passível de declaração de inconstitucionalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A técnica de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer consiste na utilização de resíduos sólidos em substituição da matéria-prima e/ou do combustível no sistema de produção de cimento.

O emprego da técnica permite a destruição de resíduos provenientes de diversas atividades e indústrias na fabricação de produtos que requerem altas temperaturas e é considerado uma alternativa econômica e ambientalmente viável para rejeitos imprestáveis para outras destinações e que terminariam descartados em aterros sanitários:

O coprocessamento de resíduos vem sendo cada vez mais utilizado, por razões ambientais e energéticas. Os resíduos utilizados como combustíveis alternativos reduzem o custo do processo, por substituir combustíveis convencionais requeridos pelas elevadas temperaturas do forno de clínquer. Com relação ao aspecto ambiental, o coprocessamento é uma alternativa de eliminação de resíduos que poderiam ter uma disposição de maior impacto ambiental. Os resíduos são processados nos fornos rotativos devido às condições específicas do processo, como alta temperatura, ambiente alcalino, atmosfera oxidante, ótima mistura de gases e produtos, e tempo de residência geralmente suficiente para a destruição de resíduos perigosos.²⁶

A respeito do tema gestão de resíduos e rejeitos, a Lei 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dispondo sobre os

26 ROCHA, Sônia Denise Ferreira; LINS, Vanessa de Freitas Cunha; SANTO, Belinazir Costa do Espírito. Aspectos do coprocessamento de resíduos em fornos de clínquer. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/esa/v16n1/a03v16n1>. Acesso em: 5 mar. 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, à responsabilidade dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (art. 1º).

Trata-se do marco regulatório do setor, por dispor acerca de todos os resíduos sólidos (materiais que podem ser reciclados ou reaproveitados), sejam eles domésticos, industriais, agrícolas, etc., e também por cuidar de rejeitos (itens que não podem ser reaproveitados), incentivando o descarte correto, mediante atuação cooperativa e distribuição de responsabilidades entre poder público, iniciativa privada e cidadão.

A norma estabelece que, na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, há de ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 9º).

O rejeito é, portanto, um tipo específico de resíduo sólido que, de acordo com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), está sujeito a disposição final em aterro sanitário licenciado ou mediante incineração, bem como ao coprocessamento, apenas quando todas as possibilidades de reaproveitamento ou reciclagem já tiverem sido esgotadas e não houver solução final para o item ou parte dele.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A norma também faculta a incineração e o coprocessamento de resíduos, ao permitir que sejam utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, medidas que, no entanto, são invariavelmente condicionadas à comprovação de viabilidade técnica e ambiental, bem como à implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (art. 9º, § 1º).

Nesse contexto, a técnica de coprocessamento representa uma solução de destinação útil e adequada a diversos tipos de materiais, quando inexistentes alternativas de reciclagem ou reaproveitamento.

A utilização da técnica era regulada desde 1999 pela Resolução CONAMA 264, a qual foi recentemente revogada e substituída pela Resolução CONAMA 499/2020, que ampliou os tipos de resíduos cujo coprocessamento em fornos rotativos de produção de clínquer pode ser licenciado pelas autoridades competentes.

O novo ato normativo possibilitou o coprocessamento de resíduos provenientes de medicamento e do processo de produção da indústria farmacêutica, bem como os que tenham sido submetidos a tratamento que altere suas características físicas, físico-químicas, químicas ou biológicas, promovendo a sua descaracterização.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Manteve a proibição do coprocessamento de resíduos radioativos, explosivos e demais resíduos provenientes de serviços de saúde, mas deixou de dispor sobre resíduos organoclorados, agrotóxicos e afins; e quanto aos resíduos domiciliares brutos, que também estavam entre as exceções do referido ato normativo, foram disciplinados no § 2º do art. 1º.²⁷

As modificações são questionadas nesta ação ao argumento de que, ao passar a permitir utilização de fornos de cimento para o coprocessamento como destinação final de resíduos de agrotóxicos e outros materiais tóxicos, o que acarretaria a emissão de poluentes orgânicos persistentes, a nova norma ofenderia o princípio da legalidade, uma vez que iria contra previsões contidas na Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, promulgada pelo Decreto 5.472/2005, além de representar retrocesso na proteção do meio ambiente, em relação à disciplina revogada da Resolução CONAMA 264/1999.

27 *“Art. 1º Esta Resolução aplica-se ao licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer.*

§ 1º Esta Resolução não se aplica a resíduos radioativos, explosivos e de serviços de saúde, ressalvados os medicamentos, resíduos provenientes do processo de produção da indústria farmacêutica e os que tenham sido descaracterizados em razão de submissão a tratamento que altere suas propriedades físicas, físico-químicas, químicas ou biológicas.

§ 2º Os resíduos sólidos urbanos, os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços e os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico podem ser destinados para coprocessamento, desde que sejam previamente submetidos à triagem, classificação ou tratamento.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ocorre que as mudanças promovidas no ato regulamentar não implicam violação da legislação aplicável, tampouco de tratados internacionais regentes da matéria, pois decorreram da necessidade de atualização da resolução, editada em 1999, em face dos avanços tecnológicos ocorridos desde então, bem como em razão da superveniência de novas diretivas legais, a exemplo da Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), ratificada em 2004, e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída em 2010.

Primeiramente impende observar que, apesar de deixar de excepcionar expressamente de sua incidência os resíduos organoclorados, agrotóxicos e afins, a Resolução CONAMA 499/2020 não deixa a descoberto a necessidade de controle rigoroso da destinação desses tipos de resíduo.²⁸

Isso porque o ato normativo, situado que está em nível infralegal, não tem o condão de afastar as exigências do sistema de gerenciamento de resíduos vigente, que impõe aos fabricantes e produtores de substâncias

28 De acordo com ofício a mim dirigido pela Procuradora Regional da República representante do MPF junto ao CONAMA, Dra. Fátima Aparecida de Souza Borghi, a Resolução 499/2020 autorizaria a queima de poluentes orgânicos resistentes (POPs), tais como substâncias usadas em inseticidas, fungicidas e pesticidas, bem como outros produtos industriais, que são altamente tóxicos, persistentes no ambiente e bioacumulativos (não eliminadas pelo organismo humano). Alerta a procuradora regional que, segundo a OMS, sua queima não controlada, sob temperatura inadequada ou com combustão incompleta, pode gerar subprodutos ainda mais tóxicos e nocivos à saúde humana. **É este mais um motivo para que o controle seja rigoroso sobre a destinação desses resíduos.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

perigosas e tóxicas a responsabilidade pela destinação ambientalmente adequada dos seus resíduos.

Permanecem em vigor uma série de normas e mecanismos voltados à implementação de uma cadeia de logística reversa, por meio da qual o consumidor deve devolver ao setor empresarial os resíduos perigosos para reutilização, reciclagem ou destinação final socialmente adequada, obedecidas as normas e instruções dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais competentes.

Quanto às embalagens de agrotóxicos, por exemplo, a Lei 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto Federal 4.074/2002, obriga os usuários de agrotóxicos e afins a retornar as embalagens vazias e respectivas tampas aos estabelecimentos comerciais ou importadores em que foram adquiridos, no prazo de até um ano, contado da data de sua compra (art. 6º, §§ 2º e 3º).

Cabe, ainda, ao agricultor realizar a lavagem das embalagens, armazenando-as temporariamente para entrega posterior na unidade de recebimento indicada. A norma técnica NBR 13968 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) define a chamada “tríplice lavagem” e a lavagem sob pressão, nas quais os resíduos contidos nas embalagens podem ser removidos e reutilizados nos cultivos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sistema, somente os resíduos que não puderem ser reaproveitados ou reciclados são encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, o que inclui a incineração ou disposição em aterro sanitário, a depender do tipo de rejeito.

Ainda que assim não fosse, a ampliação da gama de resíduos passíveis de coprocessamento não necessariamente vai resultar na emissão de poluentes mais nocivos ou no aumento da tolerância na geração de Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs.

Isso porque a própria Resolução CONAMA 499/2020 determina que a utilização do método *“deverá atender aos critérios técnicos fixados nesta Resolução, complementados, sempre que necessário, pelo órgão ambiental competente, de modo a atender as peculiaridades regionais e locais”* (art. 6º) e *“ser feito de modo a garantir a manutenção da qualidade ambiental, evitar danos e riscos à saúde”* (art. 8º); bem como que *“o produto final, cimento, resultante da utilização de resíduos no coprocessamento em fornos de clínquer não deverá agregar substâncias ou elementos em quantidades tais que possam afetar a saúde humana e o meio ambiente”* (art. 9º).

É pela observância dos critérios e procedimentos fixados para licenciamento dessas atividades que são garantidas condições de adequabilidade ambiental dos produtos gerados em coprocessamento de resíduos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O processo de licenciamento é, portanto, conforme determina o art. 14 da Resolução CONAMA 499/2020, tecnicamente fundamentado com base em estudos a serem apresentados pelo interessado: I – Estudo de Viabilidade de Queima – EVQ; Licença Prévia (LP); II – Plano de Teste em Branco: Licença de Instalação (LI); III – Relatório de Teste em Branco: Licença de Instalação (LI); IV – Plano de Teste de Queima – PTQ; Licença de Operação (LO); V – Relatório de Teste de Queima: Licença de Operação (LO).

As etapas previstas na nova norma pouco sofreram mudanças em relação ao trâmite de licenciamento previsto na Resolução CONAMA 264/1999, e consistem na realização de avaliações quanto ao desempenho ambiental das plantas de produção de cimento com e sem o emprego do coprocessamento de resíduos.

Os testes têm por objetivo analisar a compatibilidade das condições operacionais da instalação de produção de clínquer com o atendimento aos limites de emissão definidos na Resolução e com as exigências técnicas fixadas pelo órgão ambiental.

Também foi mantida a previsão de limites máximos de emissão de poluentes tolerados, tendo alguns dos parâmetros inclusive sofrido redução,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tais como a quantidade de material particulado (arts. 32 a 34²⁹ e Anexo III da Resolução CONAMA 499/2020).

Ainda a respeito de limites de emissão, incluíram-se valores máximos de NOx e de dioxinas e furanos admitidos, bem como foram fixados patamares específicos de concentração de poluentes orgânicos persistentes na composição dos resíduos permitidos para fins de coprocessamento (arts. 35 a 38 e Anexos III e I da Resolução 499/2020, respectivamente).

Essas emissões, tal como dispunha a Resolução 264/1999, permanecem sujeitas a monitoramento ambiental, conforme disposto na Seção IX da Resolução 499/2020,³⁰ não havendo que se falar em dispensa a essas unidades

29 *“Seção VII – Dos Limites de Emissão*

Art. 32. Os limites máximos de emissão, em base seca, para a atividade de coprocessamento de resíduos em fornos de clínquer são fixados no Anexo III.

Art. 33. Os limites de emissão dos poluentes poderão ser mais restritivos, a critério do órgão ambiental competente, em função dos seguintes fatores:

I - capacidade de dispersão atmosférica dos poluentes, considerando as variações climáticas e de relevo locais; ou

II - a intensidade de ocupação industrial e a qualidade de ar da região.

Art. 34. O órgão ambiental competente poderá, mediante decisão fundamentada e considerando as condições locais da área de influência da fonte poluidora, determinar limites de emissão mais restritivos que os estabelecidos nesta Resolução, a seu critério, se o gerenciamento da qualidade do ar assim o exigir.”

30 *“Seção IX – Do Monitoramento Ambiental*

Art. 39. Os relatórios de automonitoramento serão encaminhados ao órgão ambiental competente de acordo com a frequência solicitada.

Art. 40. A taxa de alimentação do resíduo, deve ser controlada através de avaliação sistemática do monitoramento das emissões provenientes dos fornos de produção de clínquer que utilizam resíduos, bem como da qualidade ambiental na área de influência do empreendimento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

produtivas de realizarem análises de poluentes tóxicos no cimento produzido e de monitorarem de forma contínua e completa os gases resultantes da combustão e os compostos persistentes e bioacumulativos, que acarretam danos ao meio ambiente, à saúde e à sociedade.

Nesse passo, têm-se por corretas as conclusões a que chegou o Plenário do Supremo Tribunal Federal ao referendar a medida cautelar nesta ação, consignando, nos termos da decisão proferida pela relatora, o seguinte:

Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende não apenas ao disposto no art. 225, § 1º, IV, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente,

Art. 41. Deverão ser monitorados de forma contínua os seguintes parâmetros: pressão interna, temperatura dos gases do sistema do forno e na entrada do precipitador eletrostático, vazão de alimentação do resíduo, material, O₂, NO_x e THC.

Art. 42. Deverão ser monitorados, de forma não contínua, os seguintes parâmetros: HCl/Cl₂, HF, dioxinas e furanos e demais parâmetros constantes no Anexo III.

Art. 43. O monitoramento de quaisquer outros poluentes com potencial de emissão poderá ser exigido, a critério do órgão ambiental competente, desde que de forma motivada e fundamentada.

Art. 44. O controle das características dos resíduos deverá ser feito através de amostragem não contínua, fundamentado na análise dos seguintes parâmetros: elementos e substâncias inorgânicas, enxofre, flúor, série nitrogenada e cloro.

Art. 45. O monitoramento dos efluentes líquidos deverá obedecer aos parâmetros fixados na legislação pertinente.

Art. 46. Os parâmetros MP, Nox, Sox, O₂ e THC deverão ser monitorados de forma contínua e os resultados encaminhados ao órgão ambiental competente, podendo ser on-line, conforme critério por ele definido”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

como também ao art. 225, § 1º, V, da CF, que impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Impende observar que a disciplina guarda consonância com a Lei nº 12.305/2020, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e cujo art. 47, III, proíbe a “queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade” (destaquei). Nesse contexto, vale ressaltar que também ampara o coprocessamento em fornos rotativos o reconhecimento legal do aproveitamento energético como destinação final ambientalmente adequada para resíduos, desde que observadas normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (arts. 3º, VII, e 7º, XIV, da Lei nº 12.305/2020).

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

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

Nesse quadro, manifesta-se o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial da arguição para que seu objeto fique circunscrito ao exame de compatibilidade constitucional da Resolução 500/2020 na parte em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que esta revogou as Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e o art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002, bem como da Resolução CONAMA 499/2020. Na parte conhecida, pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e do art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB