



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5013002-56.2020.4.02.0000/RJ

AGRAVANTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

AGRAVADO: LEONARDO NICOLAU PASSOS MARINHO

ADVOGADO: LEONARDO NICOLAU PASSOS MARINHO (OAB RJ164172)

ADVOGADO: RENATA MIRANDA PORTO (OAB RJ148928)

ADVOGADO: RODRIGO DA SILVA ROMA (OAB RJ164710)

ADVOGADO: JULIANA CRUZ TEIXEIRA DA SILVA (OAB RJ179510)

AGRAVADO: RODRIGO DA SILVA ROMA

ADVOGADO: LEONARDO NICOLAU PASSOS MARINHO (OAB RJ164172)

ADVOGADO: RENATA MIRANDA PORTO (OAB RJ148928)

ADVOGADO: RODRIGO DA SILVA ROMA (OAB RJ164710)

ADVOGADO: JULIANA CRUZ TEIXEIRA DA SILVA (OAB RJ179510)

AGRAVADO: JULIANA CRUZ TEIXEIRA DA SILVA

ADVOGADO: LEONARDO NICOLAU PASSOS MARINHO (OAB RJ164172)

ADVOGADO: RENATA MIRANDA PORTO (OAB RJ148928)

ADVOGADO: RODRIGO DA SILVA ROMA (OAB RJ164710)

ADVOGADO: JULIANA CRUZ TEIXEIRA DA SILVA (OAB RJ179510)

AGRAVADO: RENATA MIRANDA PORTO

ADVOGADO: LEONARDO NICOLAU PASSOS MARINHO (OAB RJ164172)

ADVOGADO: RENATA MIRANDA PORTO (OAB RJ148928)

ADVOGADO: RODRIGO DA SILVA ROMA (OAB RJ164710)

ADVOGADO: JULIANA CRUZ TEIXEIRA DA SILVA (OAB RJ179510)

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **agravo de instrumento**, com pleito de atribuição de efeito suspensivo, interposto pela União Federal contra decisão que, proferida pela Juíza Federal MARIA AMÉLIA ALMEIDA SENOS DE CARVALHO os autos da AÇÃO POPULAR nº 5067634-55.2020.4.02.5101, deferiu a antecipação de tutela para “*suspender os efeitos da revogação apreciada na 135ª Reunião Ordinária do CONAMA*” ao argumento de haveria “*risco de danos irrecuperáveis ao meio ambiente*”.

Em suas razões recursais, a União Federal argüiu a nulidade da decisão agravada, sustentando que o provimento não teria sido suficientemente fundamentado. Arguiu também a incompetência do Juízo, defendendo a prevenção da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal para o processamento e julgamento da ação originária.

Sobre o mérito da decisão devolvida, a Agravante argumentou que as Resoluções 302 e 303 do CONAMA seriam atos normativos secundários que foram profundamente alterados pela legislação ordinária ambiental superveniente, especialmente pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012 com as alterações efetuadas pela Lei nº 12.727/2012), que, ao revogar o anterior, que servia de fundamento de validade àqueles atos infralegais, teria também revogado tais Resoluções, situação que, com a edição do Decreto nº 10.139/2019, passou a exigir declaração obrigatória (artigo 8º, incisos I e III).

Defendeu que a definição das Áreas de Preservação Permanente (APPs) trazida pela Resolução CONAMA nº 302/2002 não subsistiria por incompatível com o artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, que teria retirado do CONAMA a competência para disciplinar tal questão, estabelecendo que as APPs de entorno de reservatório d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, seriam definidas no momento



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

licenciamento ambiental, o que possibilitaria, inclusive, a fixação de faixas de proteção maiores do que as genericamente previstas naquela Resolução, defendendo que o novo Código Florestal teria superado o antigo modelo de proteção *one size fits all*, possibilitando a preservação tanto do “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto o direito de propriedade dos envolvidos na região*”.

Enfatizou que o Excelso Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 4901, 4902, 4903, 4937 e na ADC 42, teria confirmado a constitucionalidade do referido artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, afastando, de forma expressa, a existência de violação ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental. Defendeu não ser lícito ao intérprete presumir que, quando do licenciamento ambiental, o Poder Público incorrerá em erro, fraude ou dolo.

Sobre a Resolução CONAMA nº 303/2002, o Ente Agravante dividiu os seus argumentos em duas linhas, enfatizando que a referida norma possuiria disposições contrárias ao disposto no artigo 4º do novo Código Florestal (*caput*, incisos I, III, IV, V, VI, IX “a” do artigo 3º, inciso e outras tantas desnecessárias, que apenas reproduziriam o texto legal (incisos II, VII, VIII, IX “b”, XI, XIII, XIV e XV do artigo 3º).

Argumentou que a legislação atual teria emprestado uma proteção maior para a APP circundante de lagos e lagoas naturais ao ampliar a definição de área urbana consolidada trazida na citada Resolução nº 303, o que também teria ocorrido em relação à APP de topo de morros e montanhas. Defendeu que as APPs de linha de cumeada, de escarpa de tabuleiros e chapadas, de duna, em Estado que não tenha elevações, de locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias, locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçados de extinção, em praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre não teriam atualmente previsão em ato normativo primário.

Sobre a APP de restinga, defendeu que, apesar de não haver lei a fundamentar sua existência no que diz respeito às restingas em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima, o inciso II do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012 estabeleceu a possibilidade de tais áreas serem consideradas como de preservação permanente pelo Chefe do Poder Executivo.

Quanto à APP de manguezal, a União Federal argumentou que houve tratamento normativo idêntico pela Lei nº 12.651/2012 ao previsto na citada Resolução nº 303, o que também teria ocorrido no que diz respeito ao conceito de manguezal.

Defendeu que as decisões do CONAMA são colegiadas e representam a efetivação do princípio democrático e que, no caso sob exame, a revogação, que ocorreu com a presença do Ministério Público Federal, pautou-se no processo nº 02000.005274/2020-72 e vinha sendo discutida desde 2014 com amparo em critérios técnicos destinados a disciplinar a regulamentação do novo Código Florestal.

Argumentou que a decisão agravada, ao suspender as deliberações legítimas do CONAMA, representaria intervenção judicial indevida na esfera de competência do Poder Executivo.

Aduziu que a Resolução CONAMA nº 284/2001 apenas teria reunido trechos da legislação ambiental que já eram aplicáveis à irrigação, tratando-se de ato desnecessário cuja matéria encontra previsão da Resolução CONAMA atinente ao licenciamento ambiental.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Quanto ao *periculum in mora* apontado no provimento agravado, a União Federal defendeu não haver qualquer ameaça de dano ao meio ambiente.

É o necessário relatório. Passo a decidir.

Na origem, trata-se de AÇÃO POPULAR dirigida contra o ato de revogação das Resoluções 302 e 303, que regulamentavam o regime das Áreas de Preservação Permanente, especialmente, as APPs de restinga e manguezais, ao argumento de violação ao princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental e da solidariedade intergeracional.

Primeiramente, não se pode dizer que a decisão agravada é nula, ainda que a análise feita tenha sido extremamente superficial para meramente adotar uma suspensão pelo poder geral de cautela. Como indica o seu relatório e fundamentação, a Magistrada de Primeiro Grau considerou verossímil a argumentação trazida na exordial e nela se baseou. Confira-se:

I - Trata-se de ação popular proposta com fito de ver suspensos os efeitos e, ao final, anuladas as resoluções que revogaram as Resoluções 302 e 303 CONAMA, que regulamentam o regime das áreas de preservação permanente.

Tais resoluções fixam parâmetros de proteção para APPS tais como restingas, manguezais e outros ecossistemas sensíveis, com fito de impedir ocupação e desmatamento.

Segundo os autores, a revogação de tais normas viola o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado no art. 225 da CF, assim como a Política Nacional do Meio Ambiente traçada na L. 6.938/81 e o Código Florestal (L. 12.651/12).

Tendo em vista o evidente risco de danos irreversíveis ao meio ambiente, DEFIRO ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA para suspender os efeitos da revogação apreciada na 135ª Reunião Ordinária do CONAMA.

II - Esclareçam os autores populares em 15 dias a inserção da pessoa física no polo passivo considerando o escopo da ação popular e o fato de que o único pedido formulado é de anulação de resoluções administrativas .

Da mesma forma, cabe rejeitar a arguição de incompetência do Juízo de Primeiro Grau. Embora realmente haja conexão entre a demanda originária e Ação Popular nº 1054440-45.2020.4.01.3400, ajuizada anteriormente perante a 16ª Vara Federal do Distrito Federal, a própria União Federal noticia ter sido proferida sentença nessa última demanda, julgada extinta na forma do inciso IV do artigo 485 do CPC, não havendo que se falar em reunião feitos nos exatos termos do §1º do artigo 55 do CPC.

Quanto ao pleito de concessão de efeito suspensivo, assiste total razão à União Federal.

Além de a parte agravada não ter apontado na sua exordial ato concreto diretamente decorrente da revogação das citadas Resoluções apto a gerar danos imediatos ao meio ambiente, abstendo-se de indicar a existência de intervenções ambientais em andamento legitimadas pela ausência das citadas normas infralegais, uma leitura atenta das razões da União Federal, permite concluir, ainda que sob cognição limitada, que o verdadeiro objeto da insurgência dos Autores é o novo Código Florestal, ainda que, essencialmente, na parte em que colide com as mencionadas Resoluções 302 e 303 do CONAMA.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Nesse cenário, a questão é de aparente conflito de normas. Como as citadas Resoluções foram editadas sob a égide do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1975) e com a exata finalidade de regulamentá-lo no que diz respeito aos parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente e o regime de uso do entorno, revogado aquele Código pelo atual, em 28.05.2012, não há fundamento de validade a amparar a vigência de tais atos regulamentadores. Todavia, com a edição do recente Decreto nº 10.139/2019, a referida revogação, outrora aceita como tácita, passou a exigir declaração expressa. Confirma-se, nesse sentido, a redação do artigo 8º do citado Decreto:

Art. 8º É obrigatória a revogação expressa de normas:

I - já revogadas tacitamente;

II - cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e

III - vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

Dito isso, qualquer outra discussão pretendida, abrangendo as supostas violações ao princípio da vedação ao retrocesso e a dispositivos constitucionais, ainda que apresentadas, como foi o caso, sob a roupagem de revogação ilegal de normas infralegais com caráter mais protetivo, se reveste, na verdade, de insurgência contra o próprio texto do Código Florestal, cuja constitucionalidade já restou examinada pelo Excelso Supremo Tribunal em diversas ações.

Nas citadas ações, julgadas de forma conjunta (ADC 42/DF e ADI's 4.901/DF, 4.902/DF, 4.903/DF e 4.937/DF, DJ 28.02.2018), o STF analisou as disposições do atual Código Florestal, por exemplo, acerca da proteção dos manguezais e das áreas de restinga. O Insigne Relator, Ministro LUIZ FUX, concluiu pela constitucionalidade de tal normatização, ao argumento, dentre outros, de que a intervenção autorizada em tais locais é excepcional e depende do cumprimento de vários requisitos. Confirma-se trecho do voto condutor:

(...)

Assim é que a intervenção em APPs nas áreas de restingas e manguezais apenas será admitida “excepcionalmente” quando reunidos os seguintes requisitos: (i) a função ecológica do manguezal estiver comprometida; (ii) o propósito for a execução de obras habitacionais e de urbanização; (iii) as obras estiverem inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social; e (iv) o local consistir em área urbana consolidada ocupada por população de baixa renda. Vale mencionar que o art. 4º, IX, d, em conjunto com o art. 8º, caput, do novo Código Florestal, já prevê a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP para a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, consoante as condições da Lei que regulamenta o “Programa minha casa, minha vida” e o “Programa Nacional de Habitação Urbana” (Lei nº 11.977/2009).



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Sobre a possibilidade de intervenção em tais áreas para a promoção de políticas habitacionais, o Ilustre Ministro Relator entendeu caber à Administração Pública, ao regulamentar e aplicar o novo Código Florestal à luz da competência que lhe conferem os artigos 84, IV, 87, II e 225, § 1º, IV, da CRFB, fixar os parâmetros para a sua correta adequação às peculiaridades de cada nicho ecológico e definirá os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental das obras habitacionais e de urbanização.

Aliás, acerca de tais decisões da Corte Constitucional e com o único intuito de nortear eventuais provimentos a cargo do Juízo condutor do feito originário, cumpre ressaltar que a tônica que marcou os referidos julgamentos, e que também guia as atuações deste Relator em controvérsias semelhantes, foi a de preservação do princípio democrático e de fidelidade à separação dos Poderes, sintetizada no seguinte trecho do acórdão de julgamento:

(...)

17. *A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que “a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos” (“Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data”).*

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

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

20. *A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador (...) (original sem grifos) (ADC 42, DJ 28.02.2018) (original sem grifos)*



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

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

Por tudo isso, **DEFIRO** atribuição de efeito suspensivo, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos das revogações normativas ocorridas na 135ª Reunião Ordinária do CONAMA.

À parte agravada para contrarrazões.

Após, ao Ministério Público Federal para parecer e, em seguida, venham conclusos os autos para julgamento.

Documento eletrônico assinado por **MARCELO PEREIRA DA SILVA, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000288075v6** e do código CRC **394d67d8**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MARCELO PEREIRA DA SILVA
Data e Hora: 2/10/2020, às 12:23:33

5013002-56.2020.4.02.0000

20000288075.V6