

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **HELIO WICHER NETO**
ADV.(A/S) : **LEO VINICIUS PIRES DE LIMA**
ADV.(A/S) : **PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
ADV.(A/S) : **THAIS NASCIMENTO DANTAS**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG**
ADV.(A/S) : **ANGELA MOURA BARBARULO**
ADV.(A/S) : **DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): COMPETÊNCIA PARA EXERCER JUÍZO TÉCNICO DISCRICIONÁRIO DE NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 2018: NORMA CONSTITUCIONAL EM VIAS DE SE TORNAR INCONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DO PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES PARA EDIÇÃO DE NOVA RESOLUÇÃO: OBSERVÂNCIA DA ATUAL REALIDADE FÁTICA.

1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão colegiado criado pela Lei nº 6.938, de 1981, dotado de capacidade institucional e responsabilidade, para, a partir de estudos e debate colegiado, dispor sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

ADI 6148 / DF

2. Diante das múltiplas vicissitudes e peculiaridades do caso, cabe, prioritariamente, ao CONAMA, como órgão regulador e no exercício da sua capacidade institucional, aquilatar, com devida atenção e aprofundado rigor técnico, qual o melhor conjunto de medidas apto a orientar a política de controle da qualidade do ar.

3. Impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco.

4. Não se afigura salutar a conduta judicial de permanente e minudente escrutínio incidente sobre a condução das políticas públicas selecionadas pelo Administrador.

5. Em se tratando de tema de complexa e controvertida natureza técnico-científica, cabe ao Poder Judiciário atuar com ainda maior deferência em relação às decisões de natureza técnica tomadas pelos órgãos públicos com maior capacidade institucional para o tratamento e solução da questão.

6. Eventual atuação desta Suprema Corte no sentido de rever os critérios que redundaram na opção empreendida pelo CONAMA dependeria de manifesta falta de razoabilidade, de ausência de justificação ou de evidente abusividade na escolha empreendida pelo Administrador, não sendo este o caso dos autos.

7. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que as diretrizes por ela traçadas não devem ser aplicadas automática e indistintamente, devendo cada país levar em conta os riscos à saúde, sua viabilidade tecnológica, questões econômicas e fatores políticos e sociais peculiares, além do nível de desenvolvimento e da capacidade de cada ente competente para atuar na gestão da qualidade do ar.

8. Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam consideradas, pelo órgão regulador, o estágio mais atual da realidade nacional, das peculiaridades locais, bem como as possibilidades momentâneas de melhor aplicação dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, como elementos de indispensável consideração para construção e

ADI 6148 / DF

progressiva evolução da norma, de forma a otimizar a proteção ambiental, dentro da lógica da maior medida possível.

9. Reconhecimento de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, afigura-se “ainda constitucional”. Determinação ao CONAMA de edição de nova resolução sobre a matéria que considere *(i)* as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; *(ii)* a realidade nacional e as peculiaridades locais; e *(iii)* os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública.

10. Se decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução.

11. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, nas Sessões de 4 e 5 de maio de 2022, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgá-la improcedente, declarando ser ainda constitucional a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, determinando que: (A) o CONAMA, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do presente acórdão, edite nova Resolução sobre a matéria, a qual deverá levar em consideração: *(i)* as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; *(ii)* a realidade nacional e as peculiaridades locais; e *(iii)* os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, e (B) passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde, se decorrido o prazo referido, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, enquanto perdurar a omissão

ADI 6148 / DF

administrativa na edição da nova Resolução. Tudo de acordo com os termos do voto do Ministro André Mendonça, Redator do Acórdão, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que julgavam procedente a ação direta de constitucionalidade, nos termos de seus votos.

Brasília, 6 de maio de 2022.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Redator do Acórdão

04/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **HELIO WICHER NETO (306272/SP)**
ADV.(A/S) : **LEO VINICIUS PIRES DE LIMA (183137/SP)**
ADV.(A/S) : **PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO (158584/SP)**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
ADV.(A/S) : **THAIS NASCIMENTO DANTAS (377516/SP)**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)**
ADV.(A/S) : **ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)**
ADV.(A/S) : **DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, sem requerimento de medida cautelar, ajuizada em 29.5.2019 pela Procuradoria-Geral da República contra a Resolução n. 491, de 19.11.2018, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, pela qual se dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Tem-se no ato impugnado:

“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 julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno e o que consta do Processo Administrativo nº 02000.002704/2010-22, e

Considerando que os Padrões Nacionais de Qualidade do Ar são

ADI 6148 / DF

parte estratégica do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR, como instrumentos complementares e referenciais ao PRONAR;

Considerando como referência, os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005, bem como seus critérios de implementação, resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido

ADI 6148 / DF

ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP2,5: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão - PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25ºC e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico (mg/m³) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

ADI 6148 / DF

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;

II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o

ADI 6148 / DF

Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar

ADI 6148 / DF

os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”.

2. Sustenta o autor que a Resolução impugnada afrontaria as normas do inc. XIV do art. 5º, do art. 196 e do art. 225 da Constituição da República, “dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

ADI 6148 / DF

Assevera que, “*embora utilize como referência os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2005, a resolução não dispõe de forma eficaz e adequada sobre os padrões de qualidade do ar, prevendo valores de padrões iniciais muito permissivos, deixando de fixar prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas etapas de padrões de qualidade de ar e apresentando procedimento decisório vago*”.

Observa que, “*embora a Resolução CONAMA n.º 491/2018 objetive atingir, no padrão final, os valores apresentados pela OMS em 2005, não estabelece prazos peremptórios entre as etapas intermediárias (PI-1, PI-2 e PI-3) e a etapa final (PF), estimulando a inércia e a estagnação*”.

Assinala que “*o mecanismo de progressão de padrões pode, ainda, estagnar no padrão inicial, não apenas pela ausência de prazo peremptório entre as etapas, mas também pela curiosa redação do art. 4º – § 4º da Resolução CONAMA n.º 491/2018, ao prever que, ‘caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado’*. O dispositivo, demasiadamente genérico, permite a perpetuidade de altos patamares de contaminação atmosférica, extremamente nocivos aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente”.

Afirma que “*a norma, ademais, ao incumbir ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, ‘observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente’ (art. 4º – § 5º), deixa de exigir PQArs [padrões de qualidade do ar] mais rígidos nos procedimentos de licenciamento em áreas saturadas ou em vias de saturação*”.

Anota que, “*segundo a resolução, o procedimento de análise para migração para os padrões subsequente terá como subsídios dois diferentes instrumentos de gestão da qualidade do ar: o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar, que devem ser elaborados pelos órgãos ambientais estaduais e distrital*”. Argumenta que, “*além da exigência de que esses planos considerem os PQArs definidos na resolução e que sigam as*

ADI 6148 / DF

diretrizes do PRONAR (§1.º), pouco se detalha quanto ao seu conteúdo mínimo”.

Aduz ser, “no CONAMA, portanto, que se dará efetivamente a discussão sobre a progressão dos PQAr. No entanto, afora a breve menção do art. 7º à ‘discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes’, nada mais é dito na resolução sobre a última e mais importante fase do procedimento para a progressão de PQAr. Não são previstas quaisquer balizas procedimentais (como prazos, órgãos fracionários envolvidos e abrangência dos efeitos) sobre as quais deva se dar a cognição do processo dentro do CONAMA. Não há, por exemplo, qualquer prazo para que o conselho pautar o início das discussões ou para que prolate uma decisão. E, proferida a decisão sobre a migração/estacionamento de PQAr, não há no horizonte um novo ciclo de análises, uma vez que não é fixada na resolução qualquer periodicidade para a realização do procedimento”.

Pondera que, “sem mecanismos de indução ao cumprimento da norma, com um procedimento decisório de progressão vaga e prazos alargados ou inexistentes, unidos a instrumentos de informação sem conteúdo padrão suficientemente robusto para a tomada de decisão, a norma do CONAMA é insuficiente na perspectiva da eficiência de uma política pública que objetiva diminuir a poluição do ar no Brasil”.

Observa que “a Resolução CONAMA nº 491/2018 ainda prejudica os cidadãos, por não fornecer conceito delimitador para cada um dos três níveis de episódios críticos de poluição do ar (atenção, alerta e emergência) em termos de efeitos sobre a saúde, nem indicar as medidas preventivas e corretivas a serem tomadas em cada tipo de episódio. A norma, ademais, fixa valores lenientes quando comparados às guias de 2005 da OMS (art. 11 c/c Anexo III)”.

Menciona que “a norma, ademais, é vaga quanto à forma e ao conteúdo exigíveis para a informação que os estados devem transmitir ao público em episódios críticos de poluição do ar. Relegam-se todas essas questões ao dito Plano

ADI 6148 / DF

para Episódios Críticos de Poluição do Ar (art. 10), documento a ser elaborado pelo próprio estado, e sobre cujos contornos e conteúdo mínimo nada prevê a resolução do CONAMA”.

Alega que “outro ponto falho da norma do CONAMA atinente à qualidade da informação se encontra no seu art. 13, ao tratar do chamado Índice de Qualidade do Ar (IQAr), que é uma ferramenta matemática usada para simplificar a comunicação da informação sobre qualidade do ar para a população. A resolução limita-se a determinar os valores de IQAr para a faixa de qualidade do ar tida como ‘boa’, relegando a fixação das outras faixas (por exemplo, moderada e ruim) para um futuro guia técnico a ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 8º). A resolução não garante à população, portanto, informação adequada sobre os efeitos concretos que o ar em cada qualidade (boa, moderada ou ruim) pode causar à saúde humana, nem estabelece as medidas que devem ser adotadas em cada uma das situações”.

Pondera que “a declaração de inconstitucionalidade da norma ocasionaria, porém, a reprivatização da Resolução CONAMA n.º 3/1990, ainda menos protetiva ao meio ambiente. Diante disso, e para evitar que se agrave o estado de inconstitucionalidade do sistema de proteção e controle da qualidade do ar, há de se declarar a inconstitucionalidade da resolução sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”.

3. O autor requer, preliminarmente, *“na remota hipótese de não ser reconhecida a densidade material de ato normativo primário da Resolução CONAMA n.º 491/2018, seja recebida a presente ação direta como ADPF”.*

4. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n. 491/2018 do Conama sem pronúncia de nulidade e *“com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite*

ADI 6148 / DF

norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”.

Subsidiariamente, pede seja declarada a inconstitucionalidade do § 4º do art. 4º do ato normativo questionado.

5. Em despacho de 31.5.2019, determinei se requisitassem informações do Ministro do Meio Ambiente.

6. Em informações de 4.7.2019, o Ministro do Meio Ambiente apresentou os seguintes argumentos:

a) *“ao longo dos quase sete anos do processo de formulação da norma, foram realizadas 30 reuniões oficiais no âmbito do Conama, considerando grupos de trabalho, câmaras técnicas e reuniões plenárias, além de um seminário internacional. Várias contribuições de aprimoramento da minuta foram apresentadas ao longo deste extenso processo de discussão da proposta, contando com a participação de diversas partes interessadas do governo federal, estadual e municipal, da indústria, de entidades da sociedade civil e, inclusive, do Ministério Público Federal”;*

b) *“as recomendações constantes do Air Quality Guidelines Global Update 2005 da OMS foram consideradas desde a primeira versão da proposta de resolução elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e Ministério da Saúde, que culminou com a Resolução Conama nº 491/18. As recomendações também serviram de orientação durante as discussões no âmbito dos grupos de trabalhos e câmaras técnicas do Conama”;*

c) *“todos os padrões de qualidade do ar que constavam da Resolução Conama nº 003/1990 foram significativamente, e positivamente, alterados pela Resolução Conama nº 491/2018, que cumpriu o seu objetivo ao estabelecer, de imediato, padrões mais restritivos que os que vigiam até a sua publicação. Além dos padrões mais restritivos imediatos, a resolução instituiu o compromisso de*

ADI 6148 / DF

redução gradativa dos padrões de qualidade do ar, amparada em critérios técnicos, conforme preconizado pela OMS, adotando uma estratégia de implementação em 4 (quatro) etapas. Não há retrocesso ambiental”;

d) “a Resolução Conama nº 491/2008 prevê que os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final serão adotados, cada um, de forma subsequente e que o Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresenta-las ao Conama até o final do quinto ano da publicação da Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes”;

e) Com esses instrumentos, “será possível realizar, de forma técnica e consistente, ciclos de revisão e definição de prazos para os demais padrões estabelecidos, considerando os avanços obtidos e levando-se em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas, instituídos de forma inédita pela Resolução, e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, a serem apresentados pelos órgãos ambientais estaduais e distrital”;

f) “tendo em vista que a resolução anterior levou quase 30 anos para ser revista, que as discussões sobre a sua atualização duraram quase sete anos, que há a previsão de revisão em cinco anos, e ainda considerando que o primeiro padrão intermediário, com reduções expressivas, entrou em vigor quando da publicação da resolução, configura-se razoável e aderente a necessidade de conhecimento das diferentes realidades encontradas no país, que uma resolução em nível nacional deve considerar”;

g) “além de ainda não se conhecer a situação da qualidade do ar em todo o país, nos Estados em que o monitoramento da qualidade do ar é realizado, constata-se o não atendimento integral aos valores de PI-1 estabelecido pela Resolução Conama nº 491/18. Diante disso, justifica-se a necessidade de que os padrões de qualidade ambiental tenham sido construídos de forma incremental,

ADI 6148 / DF

com uma escala gradual e crescente de exigências, visando a viabilidade da adoção de padrões sustentáveis, ambiental, social, cultural, tecnológico e economicamente”;

h) “a definição de padrões inexecutáveis e não aderentes à realidade, desestimula o monitoramento da qualidade do ar, desmoraliza esse importante instrumento, agrava a insegurança jurídica e contribuiu para o aumento da judicialização, sem contribuir para a melhoria da qualidade ambiental”;

i) “diante da dimensão continental do país, composto por 27 Unidades Federativas, não seria prudente estabelecer um único ‘Plano para Episódios Críticos de Poluição do AR’, sem considerar a realidade de cada Estado e suas limitações. Além disso, no que tange ao estabelecimento de episódios críticos de poluição de ar, está previsto na referida norma que ‘os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um ‘Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar’, a ser submetido à autoridade competente do Estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes do Anexo III”;

j) “analisar se a dita Resolução extrapola o poder regulamentar ou se disciplinou ou não, satisfatoriamente, a matéria de seu objeto, é, em essência, avaliar se o CONAMA respeitou ou exerceu adequadamente competência estabelecida em lei federal, de modo que, ainda que houvesse ofensa à Constituição Federal – e não há -, esta seria reflexa, caracterizando-se o caráter secundário de tal norma regulamentar, de modo a não caber ADI ou ADPF”.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, se superado o óbice, pela improcedência do pedido:

“Ambiental. Resolução nº 491/2018 do CONAMA. Alegada ofensa aos artigos 5º, inciso XIV; 196 e 225, todos da Constituição da República. Preliminares. Caráter secundário do ato normativo. Impossibilidade jurídica de substituição dos critérios do ato atacado.

ADI 6148 / DF

Inépcia da petição inicial, ante a indeterminação de parte do pedido. Mérito. A edição da Resolução nº 491/2018 considerou razoavelmente todos os princípios jurídicos invocados na inicial, não tendo minimizado a importância de nenhum deles no seu texto final. Sua aprovação foi precedida de amplo debate público, representando significativo avanço na proteção da qualidade do ar em relação à normativa anterior. A opção por uma política pública de implementação progressiva representa escolha legítima, situando-se na margem de conformação do órgão colegiado ambiental. Os padrões de qualidade do ar preconizados pela Organização Mundial da Saúde foram levados em consideração, consistindo no padrão final da Resolução questionada. A normatividade das metas constitucionais de proteção da saúde e do ambiente não impõe a adoção de um parâmetro fixo, como o da OMS, mas de um “modo de agir” coerentemente direcionado à tutela da qualidade do ar. Necessidade de deferência às escolhas dos órgãos técnicos, ante sua privilegiada capacidade epistêmica, quando não contrariarem expressamente a Constituição. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo requerente”.

8. A Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência do pedido em parecer com a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA 491/2018. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. PRELIMINAR. NATUREZA DE ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. CABIMENTO DE ADI. MÉRITO. DEFERÊNCIA JUDICIAL À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Poder Público que ostente autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei). Precedente. 2. É possível o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade como arguição

ADI 6148 / DF

de descumprimento de preceito fundamental caso seja reconhecido o caráter secundário do ato normativo nela questionado, atendidos os requisitos legais e inexistente vício a afastar a fungibilidade entre tais instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 3. Não há inconstitucionalidade na Resolução 491/2018 do CONAMA, que estabelece padrões de qualidade do no exercício de competência legal em consonância com as regras constitucionais. 4. O Poder Judiciário há de adotar postura de deferência ante a formulação de políticas públicas de cunho técnico baseadas em critérios científicos que envolvam variados graus de determinabilidade quanto à melhor solução a ser adotada na defesa de direitos fundamentais relacionados à tutela do meio ambiente, especialmente quanto ao estabelecimento de parâmetros de qualidade do ar. Parecer pelo conhecimento da ação direta, e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

04/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Resolução n. 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, na qual se dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Tem-se no ato impugnado:

“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 julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno e o que consta do Processo Administrativo nº 02000.002704/2010-22, e

Considerando que os Padrões Nacionais de Qualidade do Ar são parte estratégica do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR, como instrumentos complementares e referenciais ao PRONAR;

Considerando como referência, os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005, bem como seus critérios de implementação, resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de

ADI 6148 / DF

exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP2,5: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão - PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser

ADI 6148 / DF

monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25ºC e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico (mg/m³) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

ADI 6148 / DF

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

I - abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;

II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os

ADI 6148 / DF

métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no

ADI 6148 / DF

Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”.

2. O autor enfatiza que “a Resolução CONAMA n.º 491/2018 não regulamenta de forma minimamente eficaz e adequada os padrões de qualidade do ar, deixando desprotegidos os direitos fundamentais à informação ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e, conseqüentemente, à vida”.

Ressalta que “a declaração de inconstitucionalidade da norma ocasionaria, porém, a reprivatização da Resolução CONAMA n.º 3/1990, ainda menos protetiva ao meio ambiente”.

Pede a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado sem pronúncia de nulidade e “com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”.

Contexto normativo

3. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República:

“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

ADI 6148 / DF

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A defesa do meio ambiente consubstancia princípio constitucional da ordem econômica, conformador da livre iniciativa:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, pelo disposto nos incs. VI e VI do art. 23 da Constituição da República.

Na competência legislativa concorrente, cabe à União editar normas gerais sobre conservação da natureza, proteção do meio ambiente, controle da poluição e responsabilidade por dano ambiental, as quais devem ser suplementadas pelos Estados (incs. VI e VIII e §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição republicana).

4. A Política Nacional do Meio Ambiente está disciplinada na Lei n. 6.938/1981.

No art. 2º se estabelece que *“a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.*

Entre os princípios dessa política pública nacional estão a

ADI 6148 / DF

racionalização do uso do ar, o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais, o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, o acompanhamento do estado da qualidade ambiental, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º).

Para os fins previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, tem-se como poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (al e do inc. III do art. 3º da Lei n. 6.938/1981).

Consubstancia objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (inc. III do art. 4º da Lei n. 6.938/1981).

5. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente e tem a finalidade de *“assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, 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”*, conforme disposto no inc. II do art. 6º da Lei n. 6.938/1981.

Nos incs. VI e VII do art. 8º daquele Diploma, são fixadas as competências do Conama para *“estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes”* e *“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”*.

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental é instrumento

ADI 6148 / DF

da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no inc. I do art. 9º da Lei n. 6.938/1981.

Preliminar de conhecimento da ação

6. Não é de se acolher a preliminar de não conhecimento da ação suscitada pela Advocacia-Geral da União, que argumenta tratar-se a Resolução impugnada de ato normativo secundário.

Como realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer, *“o ato normativo impugnado (Resolução CONAMA 491/2018) não regulamenta a aplicação de qualquer conceito técnico ou jurídico plasmado em lei formal, eis que não se observa, na Lei 6.398/1981, qualquer dispositivo a disciplinar a política nacional de controle da poluição do ar”*. E remarca: *“o ato ora examinado, elaborado pelo CONAMA, ostenta autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e, ainda, da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei)”*.

Nesse sentido, por exemplo, os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação de resolução do Poder Executivo estadual. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Ato normativo autônomo. Conteúdo de lei ordinária em sentido material. Admissibilidade do pedido de controle abstrato. Precedentes. Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica. 2. **INCONSTITUCIONALIDADE.** Ação direta. Resolução nº 12.000-001, do Secretário de Segurança do Estado do Piauí. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Inadmissibilidade. Aparência de ofensa aos arts. 30, I, e 24, V e VI, da CF. Usurpação de competências legislativas do Município e da União. Liminar concedida com efeito ex nunc. Aparenta

ADI 6148 / DF

inconstitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, discipline horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.73-MC, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJe de 11.10.2007).

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 62, DE 29.05.96, DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, QUE "DISPÕE SOBRE A REPRESENTAÇÃO MENSAL DOS SERVIDORES DAS ÁREAS DE APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO (NÍVEIS II E III) E SERVIÇOS GERAIS (NÍVEL I) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PEDIDO DE EFEITO EX TUNC. 1. Aplicação aos servidores do TCU da Resolução nº 76, de 1995, do Senado Federal, que ‘dispõe sobre a representação mensal dos ocupantes das carreiras de Especialização Legislativa, Especialização Legislativa em Artes Gráficas e Especialização em Informática Legislativa e dá outras providências.’ 2. Por expressa previsão constitucional, apenas as Casas do Congresso gozam da prerrogativa de aumentar os vencimentos de seus servidores por ato interno de suas Mesas Diretoras (arts. 51, IV, e 52, XIII), o que não ocorre com o Tribunal de Contas da União que, a teor do art. 73, exerce, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, ambos da Constituição. 3. A isonomia de vencimentos assegurada aos servidores da administração direta só pode ser concedida por lei, como suficientemente debatido no julgamento das ADIs. nºs. 1.776, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, e 1.777, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, na Sessão Plenária de 18.03.98. Incidência da Súmula 339: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia. 4. Pedido cautelar deferido, em parte, para suspender, com efeitos ex nunc, a eficácia da Resolução nº 62/96, do Tribunal de Contas da União” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.782-MC, Relator o

ADI 6148 / DF

Ministro Maurício Corrêa, DJ de 15.10.1999).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes. 2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. 3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da

ADI 6148 / DF

Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.028, Redatora para acórdão a Ministra Rosa Weber, DJe de 30.10.2014).

ADI 6148 / DF

6. Como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama editou a Resolução n. 491/2018 no desempenho do seu dever definido pela Lei n. 6.938/1981, tem-se presente relevante controvérsia sobre ato normativo editado pelo poder público federal, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, no qual se dispõe:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.

A Resolução n. 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é ato normativo dotado de abstração, generalidade e impessoalidade e está sujeito ao controle abstrato de constitucionalidade, podendo, assim, ser submetido a controle abstrato de constitucionalidade, nos termos das normas constitucionais e legais de regência.

Na espécie, o exame de constitucionalidade das normas impugnadas prescinde da análise de normas legais, pois a aferição de compatibilidade com as normas constitucionais é direta e imediata, de modo a se averiguar a ocorrência ou não de ofensa aos preceitos fundamentais invocados. Neste sentido anota Clèmerson Merlin Clève:

“(…) o regulamento pode ofender a Constituição não apenas na hipótese de edição de normativa autônoma, mas também quando o exercente da atribuição regulamentar atue inobservando os princípios da reserva legal, da supremacia da lei e, mesmo, o da separação dos poderes. É incompreensível que o maior grupo de normas existente num Estado caracterizado como social e interventor fique a salvo do contraste vantajoso operado por via de fiscalização abstrata” (A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 211-212).

ADI 6148 / DF

7. Assim, conheço dação direta de inconstitucionalidade.

Mérito

8. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República:

“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”.

A Constituição da República de 1988 dispõe, em capítulo especificamente dedicado ao meio ambiente, os princípios da responsabilidade e da solidariedade intergeracional como direito fundamental ambiental, Garante-se, assim, constitucionalmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras.

Pelo inc. V do § 1º do art. 225 da Constituição, cabe ao Poder Público *“controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.*

A defesa do meio ambiente também é posto, constitucionalmente, como princípio da ordem econômica, conformador da livre iniciativa:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e

ADI 6148 / DF

Desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 1992, reafirmou a Declaração de Estocolmo de 1972:

“Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. (...)

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”.

A Política Nacional do Meio Ambiente é disciplinada na Lei n. 6.938, de 31.8.1981:

“Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

ADI 6148 / DF

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

Este Supremo Tribunal assentou que *“o direito à integridade do meio ambiente típico direito de terceira geração constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social”* (Mandado de Segurança n. 22.164/SP, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 17.11.1995).

No voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269/DF (Plenário, DJ 1º.2.2019), o Ministro Edson Fachin ressaltou que, *“no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento ‘um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental’* (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25)”.

Nesta sequência normativa, com fundamento nos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da proteção à saúde humana, do desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional, este Supremo Tribunal declarou válida proibição à importação de pneus usados ou remodelados (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012):

“(...) a) os elementos que compõem o pneus, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a

ADI 6148 / DF

sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inseríveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica”.

São, ainda, precedentes deste Supremo Tribunal sobre tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código

ADI 6148 / DF

Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988/TO, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJ 5.10.2018)”.

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ

ADI 6148 / DF

164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar*

ADI 6148 / DF

graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da 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. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que

ADI 6148 / DF

seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 3.2.2006).

O princípio de proteção ao meio ambiente relaciona-se com os direitos fundamentais à vida e saúde. O desequilíbrio do ecossistema produz prejuízo ao desenvolvimento sustentável e afeta a saúde do ser humano e de todos os seres vivos. No voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066/DF, a Ministra Rosa Weber assentou:

“(...) a cláusula constitucional geral da proteção à saúde constrange e ampara o legislador Federal, Estadual, Distrital e Municipal ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para determinadas intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional. (...) do arranjo constitucional pode ser inferida, ainda, a legitimidade do estabelecimento de proteções voltadas especialmente à saúde de grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes, idosos, povos indígenas e, mais diretamente relacionado ao caso em exame, trabalhadores de determinado setor industrial, expostos a agentes nocivos. Mais do que uma orientação, tais comandos encerram verdadeiro dever, endereçado aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A proteção da saúde, adequadamente considerada como norma principiológica, consiste em proposição objetiva, deontológica e teleológica” (DJ 7.3.2018).

ADI 6148 / DF

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10.12.1948, em cujo art. 25 se prevê o direito de toda pessoa *“a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”*. Quarenta anos após a assinatura da Declaração Universal, o constituinte de 1988 erigiu a proteção à saúde como direito de todos, corolário do direito à vida digna:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Na Constituição da República, a saúde também se faz presente no título sobre os direitos e as garantias fundamentais, no capítulo dos direitos sociais:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O direito à saúde abrange o bem-estar físico, mental e social, *“e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”*, como se tem no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde OMS. Ingo Wolfgang Sarlet leciona que, *“para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psicológica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível”* (A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 326).

9. O que se põe em causa na presente ação é se a Resolução questionada (Resolução n. 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama) teria sido omissa em dotar de proteção eficiente a

ADI 6148 / DF

questão relativa à qualidade do ar, o controle dos índices adotados e sua fiscalização e seu controle.

Especificamente quanto à proibição de proteção deficiente, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, por exemplo, elucidam que:

“A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 481).

No que é pertinente à matéria desta ação, conclui-se, na lição doutrinária de Tiago Fensterseifer, que ato normativo capaz de *“desguarnece[r] proteção imposta pela Constituição ao direito ao ambiente, viola o núcleo essencial de tal direito fundamental e, conseqüentemente, incorre em medida inconstitucional, passível de controle judicial” (Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. Pg. 263).*

A relação entre o princípio da proibição de proteção deficiente e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi realçada pelo Ministro Celso de Mello quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.901:

ADI 6148 / DF

“(...) emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo.

Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal.

É de destacar-se, bem por isso, que a União Federal, ao editar a legislação em matéria ambiental, deve adequar-se, para fins de observância e respeito ao princípio que veda a proteção insuficiente, ao postulado da prevenção, que se mostra aplicável a situações apoiadas na existência de certeza científica quanto à nocividade de medidas cuja execução culmine por afetar, mesmo potencialmente, a incolumidade do meio ambiente, como sucederia, p. ex., nos casos de devastação florestal ou de degradação ambiental provocadas pela ação predatória do homem.” (ADI 4.901, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2018).

Na ação direta de inconstitucionalidade n. 5676, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski (DJe 25.1.2022), este Supremo Tribunal julgou procedente o pedido para declarar inconstitucional a expressão *“com área total aproximada de 7.173,27 hectares”*, posta no art. 1º do Decreto Estadual n. 44.175/2013 do Rio de Janeiro que *“aprova o plano de manejo da área de proteção ambiental de Tamoios, estabelece seu zoneamento e dá outras providências”*, também por ofensa ao princípio da proibição de proteção deficiente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADI 6148 / DF

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro” (Tribunal Pleno).

10. A Resolução n. 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, na qual fixados os padrões de qualidade do ar, representou um avanço quanto à necessidade de se definirem índices para aferição da qualidade do ar, pelo máximo permitido de possibilidade de serem fixados limites à poluição ambiental.

Entretanto, na forma estabelecida, há proteção deficiente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e inobservância do princípio constitucional da eficiência, até mesmo pela carência de prazos para que se complementem as medidas definidas.

Neste sentido é que a ausência dos elementos normativos e das obrigações necessárias para a observância dos princípios constitucionais se pode configurar afronta à Constituição da República, descumprindo-se

ADI 6148 / DF

o dever de proteção eficiente definido na Política Nacional do Meio Ambiente, contrariando-se, assim, o dever estatal, constitucionalmente estabelecido, de garantir-se o direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de maneira a prevenir comprometimento da condição de vida digna em matéria ambiental..

Tem-se no ato impugnado inegável deficiência normativa na fixação dos critérios e padrões de controle da qualidade do meio ambiente.

11. Na Resolução n. 491/2018 do Conama estão definidos (art. 2º):

a) *poluente atmosférico*: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

b) *padrão de qualidade do ar*: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica.

Naquele ato normativo, são fixados padrões de qualidade do ar iniciais, intermediários e finais, conforme o seguinte quadro:

ANEXO I

PADRÕES DE QUALIDADE DO AR

Poluente Atmosférico	Período de Referência	PI-1	PI-2	PI-3	PF
		mg/m ³	m/m ³	mg/m ³	mg/m ³ ppm
Material Particulado MP10	- 24 horas	120	100	75	50 -

ADI 6148 / DF

	Anual ¹	40	35	30	20	-
Material Particulado - MP2,5	24 horas	60	50	37	25	-
	Anual ¹	20	17	15	10	-
Dióxido de Enxofre - SO2	24 horas	125	50	30	20	-
	Anual ¹	40	30	20	-	-
Dióxido de Nitrogênio - NO2	1 hora ²	260	240	220	200	-
	Anual ¹	60	50	45	40	-
Ozônio - O3	8 horas	140	130	120	100	-
Fumaça	24 horas	120	100	75	50	-
	Anual ¹	40	35	30	20	-
Monóxido de Carbono - CO	8 horas ³	-	-	-	-	9
Partículas Totais em Suspensão - PTS	24 horas	-	-	-	240	-
	Anual ⁴					
Chumbo - Pb5	Anual ¹					
1 - média aritmética anual						
2 - média horária						
3 - máxima média móvel obtida no dia						
4 - média geométrica anual						
5 - medido nas partículas totais em suspensão						

Pelo art. 4º, os padrões de qualidade do ar são adotados, sequencialmente, em quatro etapas (PI-1, PI-2, PI-3 e PF).

A primeira etapa (PI-1) é aplicada desde da publicação da Resolução (21/11/2018), ressalvados os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb, aos quais se aplica, desde logo, o padrão final de qualidade do ar.

ADI 6148 / DF

12. Conquanto nas informações do Meio Ambiente se apontem terem sido consideradas, na elaboração dos padrões normativos de qualidade do ar, as recomendações da Organização Mundial de Saúde constantes do *Air Quality Guidelines Global Update* de 2005, a Resolução é vaga quanto aos critérios de avaliação, fiscalização e controle desses padrões.

Ademais, as referências da Organização Mundial de Saúde sobre qualidade do ar serão alcançadas apenas no momento em que forem atingidos os padrões finais de qualidade (PF) descritos na Resolução, conforme definido no inc. IV do art. 2º da Resolução:

“Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005;”

No § 3º do art. 4º da Resolução n. 491/2018 do Conama se prevê que os Estados e o Distrito Federal, por seus órgãos de meio ambiente, deverão elaborar dois documentos, o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar, a serem considerados para efeito de avaliação e progressão para os padrões de ar subsequentes àqueles inicialmente fixados:

“Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

(...)

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente”.

O quadro seguinte apresenta todo o regramento do Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e do Relatório de Avaliação da Qualidade de Ar:

ADI 6148 / DF

Plano de Controle de Emissões Atmosféricas	Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar
<p>Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.</p> <p>§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.</p> <p>§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:</p> <p>I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;</p> <p>II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e</p> <p>III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.</p> <p>§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.</p> <p>§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação</p>	<p>Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.</p> <p>Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.</p>

ADI 6148 / DF

desta Resolução.	
------------------	--

Essas informações, colhidas pelos órgãos ambientais dos Estados e do Distrito Federal, deverão ser consolidadas pelo Ministério do Meio Ambiente, que os encaminhará ao Conama, conforme disposto no art. 7º da Resolução. Com esses dados, será discutida a possibilidade de progressão para os padrões de qualidade do ar subsequentes. É o que se põe na Resolução:

“Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes”.

São inegáveis as omissões normativas sobre prazos que, na forma posta e nos termos mencionados pelo autor, não cumprem a função de conduzir à eficiência dos comportamentos para garantir a obtenção da qualidade buscada para o ar, para o cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil, assegurando-se a qualidade do meio ambiente.

Essa omissão anotada na Resolução n. 491/2018 do Conama torna inócua a fixação de padrões de qualidade de ar, revelando-se inobservância do princípio da proteção eficiente da saúde e do equilíbrio ambiental.

Anote-se que o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e os resultados alcançados na sua implementação será encaminhado, pelos Estados e pelo Distrito Federal somente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação da Resolução, quer dizer, em 2023. É o que se tem no § 4º do art. 5º:

“Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser

ADI 6148 / DF

definido em regulamentação própria.

(...)

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução".

Não é constitucionalmente aceitável esta dilação, considerando-se a urgência da adoção de providências pelos entes da Federação para a defesa da qualidade do ar, sendo nitidamente alargado em excesso o prazo de três anos para que Estados e DF elaborem um plano e o apresente ao Ministério do Meio Ambiente somente no quinto ano após editada a Resolução, o que se dará somente em 2023.

No art. 7º também se prevê que o Ministério do Meio Ambiente apresentará a consolidação dessas informações apresentadas pelos Estados e DF até o final do quinto ano da publicação da Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes. Assim, somente em 2023, se cumprido o dever de coleta de informações pelos entes políticos, ter-se-á alguma visão sobre a situação da gravidade dos níveis de poluição atmosférica no Brasil e será, então, possível a adoção de medidas para o atingimento dos primeiros níveis intermediários de padrões de qualidade do ar previstos na Resolução.

Também não há alguma providência na Resolução n. 491/2018 do Conama para fomento ou sanção para os descumpridores do dever de atingimento dos padrões de qualidade do ar.

Diferente disso, a Resolução é expressa com o estado atual de descaso do poder público com a poluição atmosférica. No § 4º do art. 3º, dispõe-se que, "caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado". Vale dizer, a omissão do poder público é institucionalizada normativamente.

ADI 6148 / DF

Ademais, depois de consolidadas pelo Ministério do Meio Ambiente as informações encaminhadas pelos Estados e Distrito Federal - *todas contidas nos Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e nos Relatórios de Avaliação da Qualidade de Ar* - e a apresentação subsequente ao Conama (art. 7º), a previsão que se tem na Resolução n. 491/2018 é no sentido único de se encaminhar “discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequente”.

Nada se determina como providência a ser efetivada em relação à qualidade do ar. Debate, discussão, deliberação, em Direito, não se dotam de condições objetivas e determinantes de ação, especialmente quando não se adotam, como providência consequente, o dever de tomada de providências efetivas pelo poder público, principalmente em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente.

Não há no ato em questão algum instrumento efetivo para que Ministério do Meio Ambiente, Conama, Estados e Distrito Federal evoluam no alcance de melhores padrões de qualidade do ar.

Atente-se a que *“o Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA”*. A apresentação de relatórios e consolidação de informações fidedignas são o primeiro passo, mas nem o único nem o determinante para a concretização de políticas públicas de proteção à saúde e ao meio ambiente.

Por isso ponderou a Procuradoria-Geral da República que, *“sem mecanismos de indução ao cumprimento da norma, com um procedimento decisório de progressão vaga e prazos alargados ou inexistentes, unidos a instrumentos de informação sem conteúdo padrão suficientemente robusto para a tomada de decisão, a norma do CONAMA é insuficiente na perspectiva da eficiência de uma política pública que objetiva diminuir a poluição do ar no*

ADI 6148 / DF

Brasil".

A afirmação, portanto, de que possa ocorrer estagnação em patamares de qualidade de ar inferiores aos previstos não é apenas verossímil. É real e suficiente para concluir existir mácula de inconstitucionalidade na Resolução n. 491/2018 do Conama.

Não se há cogitar de declaração de invalidade do ato normativo questionado, no caso, porque, em primeiro lugar, há uma tentativa de avanço em relação à norma anteriormente vigente sobre a matéria (antiga Resolução n. 3/1990 do Conama), que nada dispunha e era menos protetiva ao meio ambiente.

De se realçar que a Procuradoria-Geral da República manifesta-se, na peça inicial da ação, no sentido da declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, com a determinação para que o Conselho Nacional do Meio Ambiente edite nova Resolução sobre padrões de qualidade do ar, no prazo máximo de vinte e quatro meses, com suficiente capacidade protetiva à saúde e ao meio ambiente.

13. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente o pedido para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução CONAMA n. 491/2018, apenas para determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que, nos termos do pedido formulado, edite norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

04/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO**(TRANSCRIÇÃO)**

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Minha saudação, Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, à nossa Relatora, Ministra Cármen Lúcia, à Ministra Rosa Weber, Vice-Presidente do Supremo, ao demais Ministros, ao Doutor Augusto Aras. Minha saudação também a Vossa Excelência, ao Ministro Bianco, à Doutora Izabel, que também defendeu sua tese no Plenário do Supremo, nesta tarde, assim como aos Advogados, Doutor Hélio Wicher Neto e Doutora Ângela Moura Barbarulo, minha saudação e meus cumprimentos a Vossas Excelências.

Adiro ao relatório da eminente Ministra Cármen Lúcia. No tocante ao acolhimento e cabimento da presente ação, faço uma distinção em relação à compreensão de que se trataria de um ato secundário, que comportaria tão somente um controle de legalidade, e não de constitucionalidade. Assim como Sua Excelência a eminente Relatora, julgo pelo cabimento da presente ação direta, considerando o ato elaborado pelo CONAMA, ora questionado, como ostentando caráter autônomo em relação ao objeto disciplinado, a justificar a análise e controle de constitucionalidade, nos termos da postulação via ação direta.

Considerando conhecida, passo à análise do mérito, que basicamente trata da alegação de proteção insuficiente da resolução questionada em relação aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentro dessa perspectiva de mérito, peço vênia a Sua Excelência a eminente Relatora e divirjo do entendimento por ela já manifestado.

ADI 6148 / DF

Considero que, sem embargo da relevância dos argumentos de Sua Excelência, não se justifica, sob a minha ótica, o acolhimento, no mérito, da pretensão inicial.

Passo a justificar meu voto de mérito.

Em primeiro lugar, considero que não cabe, no caso concreto, ao Judiciário adentrar ou mesmo substituir o juízo de discricionariedade técnica realizado na elaboração da norma questionada. Com efeito, a irresignação veiculada nos presentes autos se dirige contra critérios e mecanismos eleitos pelo CONAMA. Contudo, destaco que, sob a minha ótica, o CONAMA agiu dentro de sua capacidade institucional e trouxe à luz uma resolução que partiu de critérios e parâmetros que lhe foram legitimamente conferidos, de posse das devidas informações técnicas e a partir de uma análise complexa sobre benefícios, desvantagens e riscos que estavam em discussão.

Com efeito, entendo que cabe ao órgão regulador, no exercício de sua capacidade institucional, para editar uma norma dessa natureza, avaliar as diversas complexidades presentes. Cumpre destacar que a resolução questionada foi objeto de densa discussão e debate no âmbito do CONAMA, a partir de um processo administrativo que considerou cada uma das justificativas presentes na matéria em discussão. O entorno dessa discussão vem revelado na Nota Técnica nº 907/2019 - trazida aos autos -, do Ministério do Meio Ambiente, de modo mais específico, da lavra da Secretaria de Qualidade Ambiental.

Diz a referida nota técnica que a tramitação - já fazendo referência ao texto - do processo, que culminou na aprovação da Resolução nº 491, foi iniciada ainda em fevereiro de 2012. Houve uma série de reuniões temáticas, técnicas, para tratar do assunto, chegando-se ao texto final após sete anos de debates no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

ADI 6148 / DF

Diante de todo esse histórico, com mais de trinta reuniões oficiais realizadas no âmbito do CONAMA para tratar do assunto, é que se chegou ao texto da resolução, objeto da ação direta.

Desse modo, entendo que os elementos do caso concreto, reveladores, portanto, de complexa discussão e sucessão de debates, que culminaram na norma atacada, são indicativos de que a substituição judicial de uma construção coletiva e plural, paulatinamente realizada por cerca de sete anos no âmbito do CONAMA, revelar-se-ia, com a devida vênia das opiniões em contrário, violadora do princípio democrático da teoria das capacidades institucionais e da própria lógica do sistema de definição de competências em matéria ambiental.

Tenho que os elementos do caso concreto reforçam a impropriedade, sob a minha ótica, da invalidação ou da não legitimação, por parte do Poder Judiciário, da decisão técnica que resultou no ato questionado.

Passo a analisar agora, Excelentíssimos Ministros e Ministras, a argumentação e a tese do requerente quanto à necessidade de observância das recomendações da Organização Mundial de Saúde sobre a qualidade do ar. Trata-se de ponto importante para a compreensão da questão ora debatida.

Nesse sentido, para facilitar a compreensão do tema, faz-se necessário traçar um breve histórico sobre o estabelecimento desses importantes critérios trazidos em um guia de recomendações da OMS sobre a qualidade do ar, desenvolvido, a partir de 1987, avançando até que, mesmo após o ajuizamento da presente ação, já tivéssemos também um novo guia, gestado em 2021.

Da leitura do conteúdo dos citados guias, permite-se inferir que os parâmetros de controle da poluição do ar ali traçados, em que pese sua evidente importância, não devem ser interpretados de modo estanque ou

ADI 6148 / DF

absoluto para todos os países. A própria OMS reconhece que a imposição de padrões de qualidade do ar deve considerar as circunstâncias locais, a exemplo do nível de desenvolvimento do país, a viabilidade tecnológica de cada região e diversos outros fatores sociais.

A nota técnica do Ministério do Meio Ambiente anota que a própria OMS reconhece que os padrões nacionais irão variar de acordo com a abordagem selecionada para equilibrar os riscos à saúde, a viabilidade tecnológica, questões econômicas e diversos fatores políticos e sociais que, por sua vez, dependem, dentre outros, do nível de desenvolvimento e da capacidade do país para a gestão da qualidade do ar.

Os valores de referência recomendados pela OMS reconhecem esta heterogeneidade e em especial que, no momento da formulação de padrões de qualidade do ar, os governos devem considerar cuidadosamente suas próprias circunstâncias locais.

E mais: seguindo esse preceito, a OMS, em suas recomendações, reitera que a viabilidade e os custos de conformidade com os padrões de qualidade do ar podem ser fatores críticos para o processo de tomada de decisão. A viabilidade de cumprir os padrões depende dos níveis atuais e das fontes de poluição, das opções tecnológicas disponíveis para reduzir as emissões e, ainda, do conhecimento sobre como as reduções de emissão afetarão a concentração dos poluentes no meio ambiente. Devem-se avaliar os níveis atuais de poluição e conhecer o quão distante estão estas diretrizes dos padrões propostos.

Desse modo, a pretensão de estabelecimento de padrões iniciais e intermediários, tendo por base os parâmetros traçados pela OMS, deve ter em conta os guias estabelecidos pelo próprio órgão internacional. Assim, a aplicação desses padrões não segue uma dinâmica de hermética aderência. Em verdade, trata-se da otimização dos padrões a partir da lógica da maior medida possível diante do contexto.

ADI 6148 / DF

Além disso, deve-se considerar que a redução da poluição atmosférica não ocorre de modo instantâneo, a partir tão somente da edição de normas ou do estabelecimento de limites, mas de uma política estruturada, que considere as capacidades no caso, principalmente dos estados da federação, onde há desigualdade regional bastante significativa - talvez, para o Estado de São Paulo ou para alguns estados do Sul e do Sudeste, haja mecanismos de maior viabilidade ou de maior avanço (não necessariamente esses mecanismos estariam presentes em outros estados).

O requerente, portanto - é importante consignar também -, reconhece - e Sua Excelência Ministra Cármen Lúcia também fez questão de deixar bem consignado - que a resolução, em si, não representa um retrocesso, representa um avanço, mas, na visão tanto do autor quanto da Ministra Relatora não eficiente ou suficiente para atender o que se considera ideal no atual estágio em que estamos.

Não há discussão sobre a evolução, porém alguns aspectos merecem ser ressaltados em relação a essa melhoria. Em primeiro lugar, a própria resolução estabeleceu avanços na redução dos padrões de poluentes: 65% para dióxido de enxofre; 40% para o padrão anual de dióxido de nitrogênio; 20% para o padrão anual do material particulado MP 10. Outra inovação foi a inclusão de padrão nacional, até então inexistente, para, por exemplo, o material particulado MP 2.5 - também conhecido como partículas inaláveis finais -, adotando um padrão imediato 20% mais restritivo que o valor inicial sugerido pela própria OMS. Ainda, conforme consta da nota técnica em questão, há avanço nos padrões finais de monóxido de carbono, chumbo e outras substâncias químicas emitidas no ar.

Esses, portanto, são exemplos do progresso trazido pela resolução em questão no tocante ao aprimoramento do controle e prevenção da

ADI 6148 / DF

poluição atmosférica, dentro, repito, da realidade brasileira, considerando critérios locais e peculiaridades de um país de âmbito continental como nosso.

Permitam-me também considerar a questão dos padrões intermediários. É um outro ponto de discussão que faz parte da controvérsia presente nos autos. Nesse aspecto, a despeito de não existir vinculação absoluta aos critérios da OMS, dado que sua aplicação deve seguir os critérios locais, importa destacar que, em alguns pontos, os padrões intermediários fixados pela resolução também são iguais ou mesmo mais restritivos que os valores intermediários apresentados pela OMS.

Por outro lado, a resolução prevê que, para avançar os padrões subsequentes - PI 2, PI 3 e Padrão Final -, dever-se-á levar em consideração planos de controle e relatórios que demandem também a participação dos entes federados. Dentro do prazo de cinco anos, que vencerá em novembro do próximo ano, dever-se-á, então, fazer a coleta das informações e trabalhar na progressão e no avanço das normas de qualidade e proteção do ar.

Assim, fica claro que as noções de eficiência e de equidade necessárias para a definição de um trilhar sustentável, no que toca à matéria, dependem de um complexo cotejo técnico a ser realizado pelas instâncias legitimadas para a missão.

De outro lado, diante, a meu ver, da ausência de inconstitucionalidade manifesta, parece-me inadequado, até mesmo temerário, que o Judiciário desconsidere a análise técnica realizada por um amplo colegiado, após debates por cerca de sete anos. Entendo que ademais de um natural déficit informacional-técnico para deliberar a respeito, não há manifesta irrazoabilidade no teor e no conteúdo da resolução.

ADI 6148 / DF

Assim, verifico que a opção regulatória do órgão se mostra fundamentada e razoável dentro de uma concepção de proteção ambiental que toma em consideração critérios de eficiência e equidade e, o mais importante, que encontra assento na realidade fática e na eventual impossibilidade de satisfação integral das recomendações postas, que pode derivar de diversos e complexos fatores envolvidos na questão.

Essa análise vem ao encontro do propósito atribuído ao Poder Judiciário de aferir, em processos dessa natureza, se existe progressiva e efetiva marcha pela consecução de um programa constitucional, que, no caso, é de natureza ambiental.

Nesse campo, trago à colação o voto do eminente Ministro-Presidente, Luiz Fux, na ADO 2, que tratava de assunto diverso, mas que, em analogia, permite-nos trazer lições que, penso, podem ser consideradas no presente julgamento.

Naquela ADO, tratava-se da implantação da Defensoria Pública da União. Na ocasião, disse Sua Excelência: "As políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos". De modo que a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais. Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados apenas pela via normativa, outros demandam uma atuação coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como o tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentária e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo.

Prosegue no voto: "Os recursos estatais são, por excelência, escassos, de modo que há, no mais das vezes, um descompasso entre as demandas da sociedade e as correspondentes capacidades jurídico-administrativas do Estado. Consectariamente, na impossibilidade fática

ADI 6148 / DF

de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias, o gestor público deve realizar escolhas alocativas *trágicas*".

As constrações orçamentárias, políticas, capacitárias e institucionais, embora não permitam ao Poder Público ignorar a ordem constitucional, embora da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável - ao menos naquele momento - e perigosamente apartado do princípio democrático".

In casu, ausentes elementos que indiquem a imprestabilidade das políticas públicas em desenvolvimento, razão pela qual não há que se falar em omissão, na hipótese do que se tratava, inconstitucional, digo eu, com a devida vênia já registrada, que tenho por superados os argumentos no sentido de inconstitucionalidade dos mecanismos consubstanciados na resolução questionada no tocante ao combate à poluição do ar.

Permitam-me brevemente o registro de um último argumento, que diz respeito ao princípio da transparência ou da devida informação. Nesse ponto, é importante registrar que a grande maioria dos artigos da resolução - na verdade, oito dos quinze - traz disposições que versam sobre o tratamento das informações concernentes à gestão da qualidade do ar e sobre a correta informação à sociedade a respeito de ações e instrumentos para efetivação do propósito de controle da poluição atmosférica. Registro alguns:

Art. 5º, segundo o qual os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, no prazo de três anos, um plano de controle de emissões atmosféricas que deverá ser definido em regulamento próprio.

Diz o § 3º desse artigo:

ADI 6148 / DF

"§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade."

"Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade."

"Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA."

Desse modo, da mera leitura da norma impugnada, já se permite inferir a existência de suficientes instrumentos que oportunizam o *accountability* social a respeito das informações obtidas no monitoramento da qualidade do ar atmosférico.

Ademais, perfeitamente aplicável à espécie é o disposto na Lei de Acesso à Informação em relação ao tratamento do assunto, parecendo-me, com a devida vênia, sem sustentação o argumento de que a resolução não garante a adequada prestação de informações à sociedade sobre o controle da poluição do ar.

Eu apenas registro que - sei que foi muito bem pontuado pela eminente Ministra Cármen Lúcia - não se trata de uma questão de retrocesso na política em questão, mas de um avanço - e aqui com as minhas palavras - insuficiente, ou talvez não eficiente.

Minha preocupação, lógico, de um lado, é garantir a melhor qualidade do ar possível aos nossos cidadãos e, de outro, trabalhar com um ambiente de reserva do possível, não tanto em relação à União, mas principalmente em relação aos estados, porque a aplicação das normas, o acompanhamento, a fiscalização e a adoção de providências no dia a dia devem se dar por parte dos estados. Dentro desse contexto, não me

ADI 6148 / DF

parece simples definir para todos, numa única régua, considerando a complexidade da implantação de uma política pública dessa natureza, do que seja suficientemente eficiente, ou não. Repito, essa expressão é minha.

Se nós formos adentrar, penso eu, em uma análise dessa natureza, talvez pouquíssimas coisas no nosso país seriam suficientemente eficientes. Talvez, por exemplo, em matéria educacional, e fazendo coro à importância da qualidade do ar, não só para todos, mas, de modo especial, para as crianças, no ensino básico e fundamental, talvez nós tenhamos uma política muito menos eficiente há, pelo menos, três décadas e com responsabilidade direta de aplicação e implantação por parte dos estados.

Ou seja, reconheço a importância da matéria, reconheço que se deve avançar, creio ser ponto incontroverso que se avançou, porém penso que, numa postura de autocontenção ou talvez, repito, sob a minha ótica de não tanto ativismo, considerando que o assunto continua sendo tratado. A própria OMS refez os padrões em 2021, isso é um debate que está - eu sei que não há gerúndio, mas, a cada ato, deve haver um avanço que deve ser reconhecido. E a vida e as políticas públicas são um movimento.

Então, se nós formos falar em segurança pública do país, estamos próximos do ideal? Não estamos. Em matéria educacional, até mesmo reconhecendo o valor desses profissionais nos últimos anos, em matéria de saúde, se houvesse aqui um retrocesso, se não houvesse um caminhar à frente, minha decisão seria diversa.

A matéria é complexa. Entendo, salvo melhor juízo, que não basta a edição da norma. É importante considerar que, mesmo neste atual estágio, a maioria dos estados, e eu não entro no mérito, mas o fato é que não foram capazes ainda de produzir o que a própria norma atual já demanda. Lembrando: o CONAMA é integrado por representantes também dos estados.

ADI 6148 / DF

Nesse sentido, penso, com a devida vênia às posições em contrário, que a presente ação direta deve ser julgada improcedente. Conheço, mas a julgo improcedente.

É como voto, Senhor Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Redator do Acórdão

04/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra a Resolução n. 491, de 19 de novembro de 2018, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que dispõe sobre padrões de qualidade do ar.

A requerente, sustentando que a norma tutela de forma insuficiente os direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diz violados os arts. 5º, XIV, 196 e 225 da Constituição Federal.

O cerne da causa de pedir está em que haveria, segundo alega, obrigatoriedade jurídica de adoção imediata, pelo Brasil, dos padrões de qualidade do ar fixados pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Ainda, o normativo impugnado seria inexecutável, por não configurar os instrumentos práticos para a gestão da qualidade do ar que adota, a saber: Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar.

Disso se extrairia a inconstitucionalidade material do diploma, ante a permissividade quanto aos excessivos valores de poluição do ar admitidos.

Tendo em vista que eventual declaração de inconstitucionalidade da Resolução/Conama n. 491/2018 ocasionaria a repristinação da de n. 03/1990, ainda menos protetiva, o autor pleiteia a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, para que, em até 24 meses, edite norma com

ADI 6148 / DF

suficiente capacidade protetiva.

O Ministério do Meio Ambiente apresentou informações (peça 8).

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, subsidiariamente, pela improcedência (peça 9).

A Procuradoria-Geral da República, atuando como fiscal da ordem jurídica, opina pela improcedência da ação (peça 21).

Foram admitidos *amici curiae* (peça 35).

O feito foi incluído em pauta para julgamento.

Feita essa síntese, passo ao voto.

1. Admissibilidade

Entendo que a ação deve ser conhecida.

A Resolução/Conama n. 491/2018, que trata do estabelecimento de padrões da qualidade do ar, decorre do disposto no art. 8º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, *in verbis*:

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990):

[...]

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

ADI 6148 / DF

os hídricos.

[...]

Em tal contexto, vê-se que a resolução impugnada tem grande autonomia normativa. Com efeito, a lei não estipulou parâmetros materiais para sua elaboração, mas apenas fixou a competência do Conama para editá-la. Logo, não há qualquer parâmetro legal para controlar o conteúdo da capacidade normativa do Conselho.

Admite-se, nesse contexto, a possibilidade de o ato ser diretamente confrontado com a Carta da República.

Na linha do que decidido pelo Tribunal na ADI 5.547, da relatoria do ministro Edson Fachin, conheço da ação direta.

2. Mérito

Quanto ao mérito, a questão constitucional está em saber se os parâmetros de mensuração da qualidade do ar utilizados pela Resolução impugnada são suficientes ao atendimento dos direitos à **informação** (CF, art. 5º, XIV), à **saúde** (CF, art. 196) e ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**.

Logo se vê que se trata de questão muito aberta e sujeita à conjugação de elementos técnicos e políticos em proporção relativamente variável e bastante complexa, daí a necessidade de se ter em mente a necessária **deferência à solução administrativa adotada por órgão especializado na matéria**, conforme o Supremo vem acentuando em inúmeras decisões (ADI 4.874, ministra Rosa Weber; MS 36.253 AgR, ministro Luiz Fux; e RE 1.083.955 AgR, ministro Luiz Fux)

Importa mencionar que a norma impugnada, conforme admite a própria autora da ação, revela **marco evolutivo na proteção ambiental**, se comparada à disciplina da Resolução/Conama n. 03/1990, a qual vigorou

ADI 6148 / DF

por aproximadamente três décadas sem qualquer impugnação perante este Tribunal.

Também não se pode perder de vista que a invocação, pura e simples, de um padrão internacional como critério a ser seguido, **de pronto**, pelo legislador pátrio, sem que haja adaptação gradual das medidas à realidade brasileira, pode redundar, em última análise, na edição de um ato normativo inexecutável, capaz de, em vez de favorecer a maior proteção do meio ambiente, produzir justamente o oposto. Isso sem falar no impacto imprevisível que tal determinação pode provocar nas estratégias da política internacional do País.

Feitas essas observações gerais, cumpre transcrever o inteiro teor da resolução impugnada:

RESOLUÇÃO N. 491, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018 DO 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 julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno e o que consta do Processo Administrativo nº 02000.002704/2010-22, e

Considerando que os Padrões Nacionais de Qualidade do Ar são parte estratégica do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar – PRONAR, como instrumentos complementares e referenciais ao PRONAR;

Considerando como referência, os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005, bem como seus critérios de implementação, resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

ADI 6148 / DF

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I – poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II – padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III – padrões de qualidade do ar intermediários – PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV – padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005;

V – episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI – Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar – PRONAR;

VII – Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

ADI 6148 / DF

VIII – Material Particulado MP_{2,5}: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX – Partículas Totais em Suspensão – PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X – Índice de Qualidade do Ar – IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão – PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça – FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25 °C e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico (µg/m³) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

ADI 6148 / DF

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono – CO, Partículas Totais em Suspensão – PTS e Chumbo – Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final – PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

- I – abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;
- II – identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e
- III – diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o *caput*, juntamente com os

ADI 6148 / DF

resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o *caput* deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no *caput*.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião

ADI 6148 / DF

ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no *caput* deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar – IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IVf, para cada um dos poluentes monitorados.

ADI 6148 / DF

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989. Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

2.1 Proporcionalidade da solução administrativa

Verifica-se, antes de tudo, que a resolução atacada adotou, sim, o padrão internacional de qualidade do ar instituído pela OMS. No art. 2º, IV, ela expressamente determina que o **padrão de qualidade final (PF)**, ou seja, o que é almejado como **resultado último da política pública**, é o definido pela OMS em 2005, nas diretrizes sobre o tema.

A discussão posta nos autos é, portanto, se o ritmo das medidas para alcançar esse padrão está de acordo com a Carta Política. Logo, aquilo que a autoridade proponente descreve como conflito constitucional rotundo entre a resolução e a Constituição, desvanece-se, na verdade, em uma **questão muito tênue, com ponderável carga de subjetividade na análise das questões em debate** – típica situação em que o Supremo tem se reservado a um cauteloso abstencionismo, em **deferência às instâncias administrativas especializadas**.

Quando analisamos o histórico de aprovação do normativo, detalhadamente apresentado nas informações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), constata-se que **não se tratou de repentino arranjo de ocasião para aprovar uma resolução leniente com a poluição**. Pelo contrário, foram necessários muitos anos de debate e análise, que culminaram na solução possível para ajustar os contraditórios elementos

ADI 6148 / DF

em choque na matéria.

Segundo o esboço histórico apresentado pelo MMA, a tramitação do projeto que culminou na Resolução n. 491/2018 começou em 8 de fevereiro de 2012, na 1ª Reunião da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, no governo da então presidente Dilma Rousseff. Após estudos e diversas análises por câmaras técnicas e grupo de trabalho especialmente instituído para estudar o assunto, **durante mais de seis anos**, o processo foi finalmente pautado para apreciação pelo Plenário do Conama em 23 de agosto de 2018. Depois de alguns adiamentos, a norma foi aprovada na 58ª Reunião Extraordinária do Conselho, ocorrida nos dias 30 e 31 de outubro seguinte, ou seja, na presidência de Michel Temer.

Cumprido destacar, a respeito, o seguinte trecho das informações apresentadas pelo MMA (peça 8):

[...] Com isso, verifica-se que, ao longo de quase sete anos do processo de formulação da norma, foram realizadas 30 reuniões oficiais no âmbito do Conama, considerando grupos de trabalho, câmaras técnicas e reuniões plenárias, além de um seminário internacional. Várias contribuições de aprimoramento da minuta foram apresentadas ao longo desse extenso processo de discussão da proposta, contando com a participação de diversas partes interessadas do governo federal, estadual e municipal, da indústria, de entidades da sociedade civil e, inclusive, do Ministério Público Federal.

Quer dizer, a resolução impugnada resulta de longo processo de maturação nas instâncias técnicas apropriadas. Se representa solução ainda insatisfatória, é porque, em matéria ambiental, as soluções são sempre carentes de atualização, à luz do progresso da técnica e da própria compreensão dos elementos do clima e da sua modificação por fatores antropogênicos. O que se pode presumir normalmente é que as

ADI 6148 / DF

instâncias administrativas estão cômicas de suas responsabilidades e continuarão trabalhando para implementar respostas cada vez mais eficazes no combate à poluição.

Acresce-se que a própria resolução instituiu, em seu art. 4º, determinada gradação, bastante razoável, para pôr em prática os mecanismos de avaliação da qualidade do ar. Observem:

Art. 4.º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono – CO, Partículas Totais em Suspensão – PTS e Chumbo – Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final – PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

São quatro passos até o estágio final, em que a qualidade do ar deverá atingir os níveis de excelência recomendados pela OMS. Mas, desde logo, a Resolução exige o máximo no que diz respeito a certos elementos particularmente prejudiciais à saúde humana. É assim que, quanto ao monóxido de carbono (CO), às partículas totais em suspensão

ADI 6148 / DF

(PTS) e ao chumbo (Pb), foi adotado o padrão de qualidade do ar final (padrão OMS), a partir da própria publicação do normativo.

Relativamente aos demais elementos, o ato normativo confere aos Estados e ao Distrito Federal papel central na progressão das avaliações para as etapas subsequentes, tanto em termos de planificação como de avaliação e controle. Isso está perfeitamente de acordo com o princípio federativo e com as características próprias do trabalho de controle da poluição do ar, que deve ser executado *in loco* pelos órgãos competentes.

De fato, cabe esses entes federados, em primeiro lugar, elaborar um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, no prazo de três anos, a contar da publicação da Resolução (art. 5º). Ou seja, não é verdadeira a afirmação de que o diploma deixou de estipular prazos para o implemento das medidas de proteção à qualidade do ar.

Depois de elaborado o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, e sem prejuízo de outro para Episódios Críticos de Poluição do Ar (art. 10 da Resolução), cabe precipuamente aos Estados e ao Distrito Federal preparar anualmente um Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar (art. 6º).

O MMA, por seu turno, deve compilar os dados de todos os relatórios estaduais e apresentá-los ao Conama, até o fim do quinto ano da publicação da resolução, de forma a subsidiar o debate acerca da adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes (art. 7º da Resolução).

Isto é, o ato normativo em tela engendrou um mecanismo factível de controle permanente, nacional e progressivo da qualidade do ar, com prazo certo para implantação. Assim, não vislumbro evidente inconstitucionalidade a ponto de justificar sua substituição.

ADI 6148 / DF

2.2 Transparência das informações

A Resolução é abundante em medidas voltadas a conferir transparência às informações.

Por exemplo, os relatórios de avaliação da qualidade do ar a serem periodicamente elaborados pelos Estados e pelo Distrito Federal devem ser publicados (arts. 5º, § 3º, e 6º da Resolução). Os Planos para Episódios Críticos de Poluição do Ar, cuja elaboração também cabe a esses entes, devem igualmente ser divulgados em meios de comunicação de massa, assim como eventuais declarações de ocorrência dos episódios críticos (art. 10, parágrafo único).

Adicionalmente, todos os dados relativos à poluição do ar serão lançados em *sites* oficiais na internet. Com efeito, diz o art. 12 da Resolução:

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Sem embargo de tudo isso, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) incide sobre os atos praticados pela Administração Pública nessa matéria, como em todas as outras ações do poder público, de modo que, salvo em hipóteses legalmente previstas, a Resolução nem mesmo poderia – e de fato não o fez – restringir o acesso aos dados sobre a gestão da qualidade do ar.

Logo, inexistente na resolução impugnada inconstitucionalidade sob o ângulo da transparência das informações.

2.3 Direito à saúde

ADI 6148 / DF

Acerca do direito à saúde, é verdade que a definição dos limites toleráveis de poluição do ar pode ter relação com o aumento de doenças respiratórias e outros agravos à saúde.

Porém, tenho que os hábitos de consumo da população, os meios de transporte normalmente empregados nas grandes cidades, os métodos de fabricação de produtos industrializados, enfim, uma série de fatores decorrentes da própria organização econômica da sociedade faz com que seja impraticável decretar índices de qualidade do ar que não podem ser atingidos imediatamente, senão mediante brusca revisão de inúmeros processos de relacionamento social.

A redução da poluição atmosférica é um processo que demanda esforços complexos e de longo prazo, não apenas do Estado, por meio de regulação, mas de toda a sociedade, com o implemento de mecanismos de autogestão e de autorresponsabilidade.

A ideia (verdadeira) de que a regulação pode induzir o processo de redução das emissões de gases tóxicos precisa ser utilizada com parcimônia. Uma boa regulação é aquela calibrada para efetivamente funcionar. Quando vemos que o próprio órgão regulador, depois de estudar a matéria a fundo e por vários anos, deliberou estipular gradação na efetivação dos limites finais para o atingimento das metas mais ambiciosas de melhoria da qualidade do ar, naturalmente devemos compreender que há razões ponderáveis para não se imporem metas finais desde o princípio.

A simples invocação, na inicial, de que o direito à saúde é violado pela poluição do ar revela um truísmo. É óbvio que o ideal, para a saúde humana, seria que nenhum gás nocivo fosse lançado na atmosfera. A aspiração máxima do sistema jurídico, por isso mesmo, deve ser no sentido da neutralização completa dos efeitos das emissões.

ADI 6148 / DF

A questão é saber como e em quanto tempo se pode atingir o nível ideal de poluição próximo a zero. Uma solução voluntarista, mediante regulação, que imponha textualmente a exigência imediata do alcance de objetivos muito elevados, pode contribuir para o descrédito da própria regulação, dado que, na prática, dificilmente tais resultados poderão ser concretizados.

Veja-se o caso da União Europeia, a qual apresenta altos padrões de exigência em relação ao tema do controle da poluição do ar. Mesmo lá, a Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008 (art. 17º, 1), reconhece a necessidade de que as medidas para o atingimento dos objetivos de longo prazo sejam tomadas de maneira proporcional:

Art. 17º

1. Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, que não impliquem custos desproporcionados, para assegurar que os valores-alvo e os objetivos a longo prazo sejam atingidos.

Nesse contexto, convém, como já fiz ressaltar, termos deferência para com a autoridade técnica que apreciou a matéria e que estipulou medidas razoáveis para implementação das políticas de controle da qualidade do ar.

A própria Organização das Nações Unidas, em 2015, sabedora da necessidade de avançar progressivamente no cumprimento dos 17 objetivos e nas 169 metas para uma vida global mais digna, e sabedora também da impossibilidade de atingir a meta de forma imediata, criou a Agenda 2030, fixando prazo de 15 anos para que as metas máximas sejam atingidas pelos 193 países compromissados, mesmo tendo a poluição do ar como assunto prioritário e transversal em todos os 17 objetivos fixados.

ADI 6148 / DF

De todo o exposto, conheço da ação e julgo improcedente o pedido inicial, declarando a constitucionalidade da Resolução/Conama n. 491, de 19 de novembro de 2018.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

ADV.(A/S) : LEO VINICIUS PIRES DE LIMA (183137/SP)

ADV.(A/S) : PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO (158584/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : THAIS NASCIMENTO DANTAS (377516/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia da ação direta de inconstitucionalidade e julgava procedente o pedido formulado para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução CONAMA n. 491/2018, apenas para determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que, nos termos do pedido formulado, edite norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses; e dos votos dos Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que conheciam da ação direta e a julgavam improcedente, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo *amicus curiae* Instituto Saúde e Sustentabilidade, o Dr. Hélio Wicher Neto; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, a Dra. Angela Moura Barbarulo. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 4.5.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de
Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: HELIO WICHER NETO
ADV.(A/S)	: LEO VINICIUS PIRES DE LIMA
ADV.(A/S)	: PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S)	: DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MEDONÇA:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Vice-Procurador-Geral da República, no exercício das funções de Procurador-Geral da República, em face da Resolução CONAMA nº 491, de 19 de novembro de 2018, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar.

2. Eis o teor do ato impugnado:

ADI 6148 / DF

“Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico

ADI 6148 / DF

equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP_{2,5}: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão - PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25°C e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico (mg/m³) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO,

ADI 6148 / DF

Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

- I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;
- II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e
- III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro

ADI 6148 / DF

trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo

ADI 6148 / DF

de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

ADI 6148 / DF

3. O requerente sustenta que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, ofende os arts. 5º, inc. XIV, 196 e 225 da Constituição, dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. Tal diploma teria substituído a Resolução CONAMA nº 5, de 1989, que dispunha sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (Pronar), a qual viera a ser reforçada pela Resolução CONAMA nº 3, de 1990, de modo a estabelecer padrões de qualidade do ar.

5. Sustenta que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, consubstancia ato normativo autônomo, porquanto não retira fundamento de validade de nenhuma lei. Aduz que “a resolução não ostenta caráter tipicamente regulamentar, pois inova no ordenamento jurídico com notas de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade”.

6. Defende que, caso não se reconheça o caráter normativo primário da Resolução CONAMA nº 491, de 2018, a presente ação direta seja recebida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

7. Com relação ao mérito, argumenta que, “embora utilize como referência os valores-guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2005, a resolução não dispõe de forma eficaz e adequada sobre os padrões de qualidade do ar, prevendo valores de padrões iniciais muito permissivos, deixando de fixar prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas etapas de padrões de qualidade de ar e apresentando procedimento decisório vago”.

8. Esclarece que, “embora a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, objetive atingir, no padrão final, os valores apresentados pela OMS em

ADI 6148 / DF

2005, não estabelece prazos peremptórios entre as etapas intermediárias (PI-1, PI-2 e PI-3) e a etapa final (PF), estimulando a inércia e a estagnação”.

9. Destaca que “a razão de existência de padrões intermediários é que eles efetivamente funcionem como metas provisórias, que conduzam de forma escalonada ao atingimento de padrões finais. Para isso, seria necessária a existência de mecanismos e prazos que possam efetivamente estimular a progressão para os padrões mais restritivos ao longo do tempo”.

10. Sustenta que “o mecanismo de progressão de padrões pode, ainda, estagnar no padrão inicial, não apenas pela ausência de prazo peremptório entre as etapas, mas também pela curiosa redação do art. 4º, § 4º da Resolução CONAMA nº 491, de 2018, ao prever que, ‘caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado’”.

11. Argumenta que “a norma, ademais, ao incumbir ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, ‘observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente’ (art. 4º, § 5º), deixa de exigir PQArs mais rígidos nos procedimentos de licenciamento em áreas saturadas ou em vias de saturação.”

12. Reconhece que não é possível afirmar que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, caracteriza retrocesso ambiental.

13. Defende que “a resolução, ademais, não garante a disponibilização de informações claras e acessíveis sobre a qualidade do ar à população”.

14. Além disso, afirma que a norma seria inexecutável, por não

ADI 6148 / DF

disciplinar os instrumentos de gestão da qualidade do ar que adota, quais sejam: Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar.

15. Sustenta que “a declaração de inconstitucionalidade da norma ocasionaria, porém, a repriminção da Resolução CONAMA nº 3, de 1990, ainda menos protetiva ao meio ambiente”.

16. Pede, portanto, “para evitar que se agrave o estado de inconstitucionalidade do sistema de proteção e controle da qualidade do ar”, a declaração de inconstitucionalidade da resolução sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”.

17. Requer, subsidiariamente, caso assim não se entenda, a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, § 4º, da Resolução CONAMA nº 491, de 2018.

18. O processo foi distribuído à eminente Ministra Cármen Lúcia, que solicitou informações ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º da Lei nº 9.868, de 1999) e determinou a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (art. 8º da Lei nº 9.868, de 1999).

19. O Ministério do Meio Ambiente apresentou informações (e-doc. 8).

20. A Advocacia-Geral da União colacionou sua manifestação (e-doc. 9).

21. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo

ADI 6148 / DF

conhecimento da ação direta e pela improcedência do pedido.

Início a apreciação da ação.

22. Preliminarmente, necessário enfrentar o aspecto referente ao cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

23. De início, é preciso reconhecer a existência de jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal que aponta para a natureza de ato secundário de Resoluções do CONAMA, que, por essa razão, não estariam sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade, mas apenas ao controle de sua legalidade (ADI nº 3.074-AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 28/05/2014, p. 13/06/2014; e ADI nº 2.714/DF, Rel. Min. Maurício Correa, j. 13/03/2003, p. 27/02/2004).

24. O caso dos presentes autos diferencia-se, contudo, dos que foram submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal nos precedentes apontados. Isso porque, aqui, não se está a tratar de aferição de mera exorbitância do poder regulamentar, a merecer reparo dentro de um controle de legalidade, mas de alegada ofensa direta à Constituição, a recomendar sindicância de constitucionalidade.

25. Explico. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), previsto no art. 6º, inc. II, da Lei nº 6.938, de 1981, sendo sua competência normativa estabelecida no art. 8º, inc. VII, da mesma Lei, no sentido de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais”.

26. Da leitura da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981) pode-se depreender que há, em seu texto, a previsão da competência desse Órgão, em termos genéricos, sem o estabelecimento de

ADI 6148 / DF

critérios ou limites para seu exercício.

27. Com efeito, dispõe o inc. II do art. 6º da Lei nº 6.938, de 1981, que o CONAMA tem a “finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, 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”. Não há, portanto, no texto normativo qualquer alusão aos meios e modos de exercício dessa competência.

28. Assim, a Resolução questionada, editada no exercício dessa competência, trouxe conteúdo descritivo e regulador eminentemente novo, com balizas hauridas, maciçamente, da própria Constituição da República. Em outras palavras, a edição da norma impugnada consubstanciou, portanto, função eminentemente normativa e inovadora e não meramente regulamentar, tal como decidido em caso análogo, na ADI nº 5.547/DF, Rel. o Min. Edson Fachin, julgada em 22/09/2020, ementada da seguinte forma:

“Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art.**

ADI 6148 / DF

170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI nº 5.547/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. 22/09/2020, p. 06/10/2020; grifos nossos)

29. Destarte, a norma sob questionamento não se resume a explicitar conceitos legais, dado que não regulamenta a aplicação de qualquer conceito contido na lei formal de referência (Lei nº 6.938, de 1981). Pelo contrário, o ato elaborado pelo CONAMA, dentro do exercício do seu poder normativo, ostenta caráter autônomo em relação ao objeto disciplinado, apresentando abstração e generalidade suficientes a autorizar o controle concentrado de constitucionalidade.

30. Conheço, portanto, da ação direta de inconstitucionalidade.

Prossigo, na análise de mérito.

31. O requerente sustenta que a Resolução CONAMA nº 491, de

ADI 6148 / DF

2018, ofende os arts. 5º, inc. XIV, 196 e 225 da Constituição da República, diante de uma alegada **proteção insuficiente** aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

32. Transcrevo os dispositivos constitucionais alegadamente violados para melhor sistematizar a análise:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

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.”

33. Sem embargo da relevância dos argumentos manifestados em sentido contrário, todos denotativos de profunda consideração pela proteção ao meio ambiente, tenho que, a partir de reflexão pormenorizada e individualizada de cada um dos argumentos e do cotejo da norma impugnada com as disposições constitucionais balizadoras, a providência requerida pela parte autora esbarra em entraves jurídicos

ADI 6148 / DF

que, a meu sentir, recomendam a rejeição do pedido autoral.

34. O **primeiro** deles é a impropriedade de o Poder Judiciário adentrar ou mesmo substituir o **juízo de discricionariedade técnica** realizado na elaboração da política pública questionada, voltada à proteção da qualidade do ar atmosférico.

35. Com efeito, a irresignação veiculada nos presentes autos dirige-se contra os critérios e mecanismos eleitos pelo órgão consultivo e deliberativo ambiental (CONAMA) para a edição da norma questionada, que resultaram, na visão do requerente, em **proteção insuficiente** a direitos fundamentais.

36. Contudo, importa destacar que o CONAMA é órgão colegiado criado pela Lei nº 6.938, de 1981, dotado de capacidade institucional e responsabilidade, para, a partir de estudos e debate colegiado, dispor sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

37. Do exercício dessa capacidade institucional, adveio a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, que está sendo impugnada nestes autos sob o argumento central de ter avançado na proteção ambiental, porém, aquém do que originalmente entendido como adequado pelo requerente.

38. Impende sublinhar, de início, que a formulação de políticas públicas se insere em um campo de múltiplas possibilidades. Estas são ofertadas pelo ordenamento jurídico e permitidas pela realidade fática, para a consecução de um mesmo fim que, no presente caso, consubstancia-se na proteção da qualidade do ar atmosférico. Portanto, o alcance desse objetivo pode ser atingido mediante o emprego de diferentes possibilidades, estratégias e linhas de ação.

39. A definição desses critérios e parâmetros é conferida ao

ADI 6148 / DF

administrador-regulador que, de posse das informações técnicas necessárias e exercendo múltiplos e complexos juízos sobre benefícios, desvantagens e riscos, elege uma ou mais dentre as variadas possibilidades de alcance da meta eleita.

40. Com efeito, diante das múltiplas vicissitudes e peculiaridades do caso, cabe, prioritariamente, ao CONAMA, como órgão regulador e no exercício da sua capacidade institucional, aquilatar, com devida atenção e aprofundado rigor técnico, qual o melhor conjunto de medidas apto a orientar a política de controle da qualidade do ar, questão de relevância pública. No caso dos autos, como já afirmei, tal missão foi executada pelo órgão indicado pela legislação de regência como competente para tanto.

41. Assim, não compete ao Poder Judiciário, que não dispõe, precipuamente, de aptidão técnica ou mesmo legitimidade social para tanto, substituir ou cancelar as escolhas dos demais órgãos de Estado, institucionalmente capazes para a tarefa e escolhidos, por delegação constitucional ou legal, para a missão. Noutras palavras, vislumbra-se impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco.

42. Não se afigura salutar, com a vênua da abalizada posição contrária, a conduta judicial de permanente e minudente escrutínio incidente sobre a condução das políticas públicas selecionadas pelo Administrador. Aferições milimétricas de compatibilidade constitucional subverteriam a repartição constitucional de competências ou imporiam a substituição do órgão regulador pelo Poder Judiciário. Assim, a assunção de postura tão abrangente, ativista e com excessivo perfeccionismo constitucional, equivaleria a ferir o núcleo do princípio democrático, a partir da transferência de funções inerentes aos Poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário.

ADI 6148 / DF

43. Igualmente, deve-se atentar para o fato de que, em se tratando de tema de complexa e controvertida natureza técnico-científica, cabe ao Poder Judiciário atuar com ainda maior deferência em relação às decisões de natureza técnica tomadas pelos órgãos públicos com maior capacidade institucional para o tratamento e solução da questão. Deve-se partir do pressuposto de que, havendo decisão administrativa fundamentada e sem aparente ilegalidade ou manifesta desproporcionalidade, deve ser reconhecido o legítimo espaço institucional de atuação do órgão técnico.

44. Nesse mesmo sentido, no âmbito da SL nº 1.425-AgR/DF, relatado pelo eminente Ministro Luiz Fux, o Plenário deste Tribunal assim decidiu:

“Ementa: AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DECISÃO QUE SUSPENDE A AUTORIZAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE CAMARÕES DA ARGENTINA. ALEGADO RISCO DE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA. OCORRÊNCIA. DECISÃO ADMINISTRATIVA TECNICAMENTE FUNDAMENTADA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS. NECESSIDADE DE DEFERÊNCIA JUDICIAL. RISCO DE FRAGILIZAÇÃO INJUSTIFICADA DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BILATERAIS E MULTILATERAIS. PRECEDENTE. SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.** 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. *In casu*, revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto o embasamento técnico da decisão administrativa de autorização, somado à imposição de condicionantes aos importadores brasileiros,

ADI 6148 / DF

demonstram a plausibilidade da tese da União no sentido da inexistência de riscos ambientais na importação de camarões da espécie “*pleoticus muelleri*” da Argentina. 3. **O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão.** 4. Agravo a que se nega provimento.”

(SL nº 1.425-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2021, p. 02/06/2021; grifos nossos).

45. No presente caso, é preciso destacar que a norma questionada foi editada por órgão colegiado, de composição heterogênea, integrado por diversos atores em representação a diferentes segmentos da sociedade relacionados ao meio ambiente, à saúde e à economia. Do debate dentro do colegiado, surgiu prevalente, por maioria, o modelo regulatório insculpido na Resolução ora combatida.

46. Ainda, da análise do processo administrativo ministerial que redundou na propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, é possível observar que **a irresignação versada na inicial é consubstanciada, precisamente, pelas teses defendidas pela corrente minoritária no âmbito do colegiado do CONAMA.**

47. Ocorre que, em detrimento da maioria alcançada no colegiado técnico, de atribuição consultiva e deliberativa, o Poder Judiciário não pode se prestar a fazer prevalecer as opções regulatórias da corrente vencida. Atuar nesse sentido, a meu modo de ver, subverteria a lógica da existência do próprio CONAMA como fórum colegiado e interdisciplinar na feição delineada pela Lei nº 6.938, de 1981.

48. Assim, deve ser assegurada a discricionariedade técnica do órgão

ADI 6148 / DF

regulador. Esse tem legitimidade para selecionar a opção regulatória que mais se adéqua aos fins propostos. Portanto, a meu sentir, eventual atuação desta Suprema Corte no sentido de rever os critérios que redundaram na opção empreendida pelo CONAMA, dependeria de manifesta falta de razoabilidade, de ausência de justificação ou de evidente abusividade na escolha empreendida pelo Administrador, não sendo este o caso dos autos.

49. Para chegar à conclusão adotada neste voto, de que não houve manifesta desproporcionalidade, ausência de motivação ou nítida falta de razoabilidade na regulação empreendida pelo Conama, foi necessário empreender análise pormenorizada *(i)* de cada uma das justificativas do órgão ambiental e *(ii)* de cada um dos argumentos trazidos pelo requerente quanto à alegada inconstitucionalidade da Resolução.

50. Pois bem. Das informações trazidas pela Secretaria de Qualidade Ambiental, sedimentadas na *Nota Técnica nº 907, de 2019-MMA*, é possível se observar o longo e complexo processo que redundou na edição da Resolução CONAMA nº 491, de 2018. A esse respeito, peço licença para transcrever o histórico de tramitação, dada a importância para a compreensão da questão:

“3.5 A tramitação do processo que culminou com a aprovação da Resolução Conama nº 491/2018 foi longa, tendo sido iniciada na 1ª Reunião da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR), em 08 e 09/02/2012. Na sequência o processo tramitou por Grupo de Trabalho (instância consultiva do CONAMA) em duas distintas etapas: 1ª) GT de Qualidade do Ar, com 7 reuniões, findando em 07/10/2014; e 2ª) GT de Qualidade do Ar, com mais 4 reuniões, finalizado em 15/08/2017. Na 26ª Reunião da CTQAGR, realizada em 25 e 26/10/2017, foi retomada a análise da minuta encaminhada pelo GT e as deliberações foram iniciadas na 27ª CTQAGR (30 e 31/01/2018), sendo que a matéria

ADI 6148 / DF

foi aprovada na 28ª CTQAGR (21 e 22/02/2018).

3.6 A matéria foi então encaminhada para análise pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ) do Conama, tendo sido aprovada por maioria, com emendas, em sua 17ª reunião, que ocorreu nos dias 04 e 05/07/2018. Em seguida, a proposta de resolução foi pautada na 130ª Reunião Ordinária do Conama, realizada em 23/08/2018 e, posteriormente, na 57ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 09 e 10/10/2018, e, finalmente, a resolução foi aprovada na 58ª Reunião Extraordinária, que ocorreu nos dias 30 e 31/10/2018. Como é comum e natural acontecer em colegiados de caráter plural e democrático, como as referidas Câmaras Técnicas e o próprio Plenário do Conama, a proposta de revisão aprovada espelhou o voto da maioria dos membros que os compõem.

3.7 Com isso, verifica-se que, ao longo dos quase sete anos do processo de formulação da norma, foram realizadas 30 reuniões oficiais no âmbito do Conama, considerando grupos de trabalho, câmaras técnicas e reuniões plenária, além de um seminário internacional. Várias contribuições de aprimoramento da minuta foram apresentadas ao longo deste extenso processo de discussão da proposta, contando com a participação de diversas partes interessadas do governo federal, estadual e municipal, da indústria, de entidades da sociedade civil e, inclusive, do Ministério Público Federal.”

51. Do histórico do processo que culminou na edição da norma ora questionada, é possível observar que houve amplo debate no âmbito do Conselho, envolvendo diferentes setores da sociedade, que se engajaram em aprofundada discussão e estudos até a aprovação, por maioria, do texto que se transformou na Resolução CONAMA nº 491, de 2018. Todo o processo perdurou por cerca de **sete anos**.

52. Desse modo, os elementos do caso concreto, reveladores da complexa sucessão de debates que culminaram no desenho da norma

ADI 6148 / DF

atacada são, igualmente, indicativos de que a substituição judicial da construção coletiva e plural, paulatinamente realizada por cerca de sete anos no Conselho, revelar-se-ia, com a devida vênia, à posição contrária, violadora do princípio democrático, da teoria das capacidades institucionais e da própria lógica do sistema de definição de competências em matéria ambiental.

53. Portanto, tenho que os elementos do caso concreto também reforçam a tese de impropriedade de invalidação, pelo Poder Judiciário, da decisão técnica do órgão ambiental colegiado.

54. Passo a analisar, agora, a argumentação do requerente quanto à necessidade de observância das recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a Qualidade do Ar. Trata-se de ponto importante para a compreensão da questão ora debatida, pois os argumentos do requerente derivam, de um modo ou de outro, dessa necessária aderência aos padrões da OMS.

55. Assim, para facilitar a compreensão do tema, faz-se necessário traçar um breve histórico sobre o estabelecimento desses importantes critérios pela Organização Mundial de Saúde. A esse respeito, o Guia de Recomendações da OMS sobre Qualidade do Ar (*The WHO Air Quality Guidelines*) foi desenvolvido com o objetivo de nortear a redução dos impactos à saúde derivados da poluição do ar. Sua primeira versão foi elaborada em 1987 e atualizada em 1997, com base na avaliação de especialistas e nas evidências científicas atualizadas.

56. Em 2005, foi editada nova versão do documento que, além de indicar valores de referência para os poluentes, também recomenda valores intermediários, em uma proposta de adoção de passos sequenciais dentro de uma escala, visando à redução progressiva da poluição do ar. **Identifico que, em 2021, foi lançada nova atualização do citado Guia, posterior, portanto, à propositura da presente ação.**

ADI 6148 / DF

57. Da leitura do conteúdo dos citados guias, permite-se inferir que tais parâmetros de controle da poluição do ar, em que pese sua evidente importância, não devem ser interpretados de modo estanque ou absoluto por todos os países ou mesmo regiões destes. A própria OMS reconhece que a imposição de padrões de qualidade do ar deve considerar circunstâncias locais, a exemplo do nível de desenvolvimento do país, da viabilidade tecnológica de cada região e de diversos fatores sociais. Nesse sentido, a *Nota Técnica nº 907, de 2019-MMA*, traz luzes sobre a questão, conforme segue:

“3.16 As recomendações da OMS foram desenvolvidas com o objetivo de apoiar ações para a gestão da qualidade do ar e reduzir os riscos à saúde em diferentes contextos mundialmente.

3.17 Por outro lado, destaca-se que a própria OMS reconhece que os padrões nacionais irão variar de acordo com a abordagem selecionada para equilibrar os riscos à saúde, a viabilidade tecnológica, questões econômicas e diversos fatores políticos e sociais, que por sua vez dependem, dentre outros, do nível de desenvolvimento e da capacidade do país para a gestão da qualidade do ar.

3.18 Assim, os valores de referência recomendados pela OMS reconhecem esta heterogeneidade e, em especial, que no momento da formulação de padrões de qualidade do ar, os governos devem considerar cuidadosamente as suas próprias circunstâncias locais, ao invés de adotar as diretrizes “diretamente” como padrões legais.” (grifos nossos).

58. Desse modo, a interpretação das *guidelines* da OMS concernentes à poluição atmosférica permite compreender que os parâmetros lá estabelecidos não devem ser considerados de modo taxativo ou categórico, mas devem ser cotejados com as limitações locais, capacidade

ADI 6148 / DF

técnica e prioridades em termos de saúde pública e gestão ambiental.

59. Essas peculiaridades são bem descritas na Nota Técnica apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (e-doc. 8):

“Seguindo este preceito, a OMS em suas recomendações, reitera que a viabilidade e os custos de conformidade com os Padrões de Qualidade do Ar podem ser fatores críticos ao processo de tomada de decisão. A viabilidade de cumprir os padrões depende dos níveis atuais e das fontes de poluição, das opções tecnológicas disponíveis para reduzir as emissões e do conhecimento sobre como as reduções de emissão afetarão a concentração dos poluentes no meio ambiente. Deve-se avaliar os níveis atuais de poluição e conhecer o quão distante estão dessas diretrizes os padrões propostos.”

60. Assim, tais elementos devem ser valorados pelo órgão de cada país, de acordo com suas peculiaridades locais. Por óbvio, tratando-se de avaliação técnica e multissetorial, é prudente que essa análise seja realizada por órgão que detenha expertise para tanto e oportunize visão plural sobre os diversos aspectos contidos na avaliação. No Brasil, o CONAMA, órgão colegiado com competência legalmente definida para tanto, realizou essa missão, que resultou na edição da Resolução ora combatida.

61. Desse modo, a pretensão de estabelecimento de padrões iniciais e intermediários tendo por base os parâmetros traçados pela OMS deve ter em conta que esses guias estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde devem ser assimilados e interpretados tendo em conta a realidade local de cada país. Portanto, a aplicação desses padrões não segue uma dinâmica de hermética aderência. Em verdade, trata-se da otimização dos padrões a partir da **lógica da maior medida possível**, diante do contexto.

62. Além disso, deve-se considerar que a redução da poluição

ADI 6148 / DF

atmosférica não ocorre de modo instantâneo ou abrupto a partir da singela redução, por norma, dos limites de emissão de poluentes por país ou mesmo da fixação de etapas intermediárias mais restritivas. Em realidade, está inserida dentro de um processo de adequação por Estado que, considerando suas capacidades, pode, a partir de avaliação técnica, progressivamente evoluir para melhor proteção ambiental.

63. Nesse passo, calha destacar que, na petição inicial, o próprio requerente reconhece que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, representou um inequívoco avanço para a gestão da qualidade do ar no país. Tanto é verdade que não pretende a reprivatização da revogada Resolução CONAMA nº 3, de 1990, em virtude de eventual procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

64. O requerente, portanto, reconhece que houve evolução no tratamento normativo da questão da poluição do ar. E esse reconhecimento, de fato, é fundado, como se pode observar a partir do confronto das citadas Resoluções. Também a esse respeito, a Nota Técnica trazida pelo MMA bem sintetiza a questão, ao apontar que *“todos os padrões de qualidade do ar que constavam da Resolução Conama nº 003/1990 foram significativamente, e positivamente, alterados pela Resolução Conama nº 491/2018, que cumpriu o seu objetivo de estabelecer, de imediato, padrões mais restritivos que os que vigiam até a sua publicação”*.

65. Além disso, a mesma Nota Técnica aponta que a *“Resolução CONAMA nº 491/2018 também alterou a aplicação do padrão de qualidade do ar, estabelecendo um padrão único a ser observado em todo o território nacional. A resolução anterior estabelecia duas classes de padrões de qualidade do ar (padrões primários e secundários), sendo que cada Estado deveria definir a classificação das áreas para a adoção dos diferentes padrões”*.

66. Assim, a partir do cotejo das normas, é possível observar nítidos avanços trazidos pela Resolução nº 491, de 2018, dentre os quais destaco,

ADI 6148 / DF

exemplificativamente, a **redução (i)** dos padrões de poluentes em 65% para o dióxido de enxofre (SO₂), no período de 24 horas; **(ii)** de 40% para o padrão anual de dióxido de nitrogênio (NO₂); e, **(iii)** 20% para o padrão anual do Material Particulado (MP10). Outra **inovação** foi a **(iv)** inclusão de padrão nacional, até então inexistente, para o poluente Material Particulado (MP2,5), também conhecido como Partículas Inaláveis Finas, adotando um padrão imediato de 60, que é 20% mais restritivo que o valor inicial sugerido pela OMS, de 75.

67. Ainda, conforme consta do mesmo documento, a despeito da não vinculatividade absoluta, *“foi adotado o padrão final recomendado pela OMS para os poluentes Monóxido de Carbono (CO), Partículas Totais em Suspensão (PTS) e Chumbo (Pb), ou seja, sem etapas intermediárias”*. Do mesmo modo, *“os padrões vigentes para os poluentes Material Particulado – MP10 e MP 2,5, estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/2018 são mais restritivos que os valores sugeridos pela OMS”*.

68. Esses são, portanto, exemplos do progresso trazido pela Resolução CONAMA nº 491, de 2018, no tocante ao aprimoramento do controle e prevenção da poluição atmosférica, dentro da realidade brasileira, a partir de critérios locais e peculiares, de consideração recomendada pela própria OMS na definição da estratégia de regulação da poluição do ar.

69. Nesse passo, entendo, com respeito pelas opiniões contrárias, que fica fragilizado o argumento no sentido de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, não dispõe dos mecanismos necessários ao controle da qualidade do ar. Mecanismos existem e estão previstos na Resolução. Poder-se-ia até questionar que poderiam ser outros os mecanismos adotados pela norma, por admitir-se que, dentro da sociedade, haja opiniões divergentes sobre como deve ser abordada a questão da poluição atmosférica. **No entanto, o órgão técnico e, destaque, colegiado, deve ser o locus onde são debatidas essas questões e onde devem ser**

ADI 6148 / DF

deliberadas as estratégias viáveis para endereçar cada problema. E isso foi realizado pelo Conselho ao editar a Resolução ora combatida.

70. Avanço, agora, para analisar o argumento autoral de que os valores fixados na Resolução para os padrões intermediários de qualidade do ar não seriam suficientemente protetivos.

71. Para tanto, primeiro faz-se necessário pontuar que, para fins de alcance dos padrões finais recomendados pela OMS, a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, estabeleceu a estratégia de fixar padrões intermediários, a serem sequencialmente observados, até atingir a meta final. Frise-se, ao assim fazer, a Resolução questionada também atendeu à diretriz da OMS, no sentido de fixar padrões intermediários orientadores para o alcance dos padrões finais fixados. Assim, foram estabelecidas quatro etapas, sendo a PI-1, PI-2 e PI-3 as intermediárias, e a PF a etapa final.

72. Desse modo, a despeito de não existir vinculação absoluta aos critérios da OMS, dado que de aplicação relativa, segundo critérios locais, importa destacar que, em alguns pontos, *“os padrões intermediários fixados pela Resolução são iguais ou mais restritivos do que os valores intermediários estabelecidos pela própria OMS”*.

73. Por outro lado, a Resolução prevê que, para avançar aos padrões subsequentes (PI-2, PI-3 e PF), dever-se-á levar em consideração os “Planos de Controle de Emissões Atmosféricas” e os “Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar”, documentos elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente. Assim, a teor do art. 7º da referida Resolução, até o prazo de 5 anos da publicação desse ato normativo, o Ministério de Meio Ambiente deverá consolidar as informações pertinentes e subsidiar discussão quanto ao avanço para os padrões de qualidade do ar subsequentes no âmbito do Conselho.

ADI 6148 / DF

74. Esse prazo de até 5 anos, a meu ver, não é de modo algum desproporcional, a ponto de suscitar escrutínio jurisdicional constitucional. Isso porque há a necessidade de conhecimento do complexo e vasto cenário nacional, regionalmente diversificado, o que demanda tempo adequado para a formulação de estratégias exequíveis, compatíveis com a dimensão continental do país e suas peculiaridades locais.

75. Sobre o ponto, a Secretaria de Qualidade Ambiental informou que “a consolidação, pelo Ministério do Meio Ambiente, com vistas à apresentação ao CONAMA, de informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar de que trata o art. 7º da Resolução CONAMA nº 491, de 2018 se encontra no prazo, que é de 5 anos a contar da publicação”. Assim, referido prazo se encerrará no dia 21 de novembro de 2023.

76. Por outro lado, importa considerar o prazo trienal para os órgãos ambientais estaduais e distrital apresentarem o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas. A esse respeito, a Secretaria de Qualidade Ambiental apontou que “tal prazo se encerrou em 21/11/2021, sendo que há relatos de alguns Estados que, devido à pandemia causada pela Covid-19, ainda trabalham para apresentar o referido plano”.

77. Prossegue informando a Secretaria de Qualidade Ambiental que:

“As informações constantes em tal documento são essenciais para elaboração de relatório de acompanhamento pelo Ministério do Meio Ambiente de que trata o art. 9º da referida resolução. Ainda que não tenham havido muitos inputs no período acima, tendo em vista que estava no prazo de apresentação pelos estados e distrito federal, o Ministério do Meio Ambiente elaborou minuta de relatório de acompanhamento, cobrindo tal período (2019-2021) para

ADI 6148 / DF

apresentar em reunião do Plenário do Conama, o que não pôde ser realizado por força de decisão proferida em 17 de dezembro de 2021 (cópia anexa), pela Ministra Rosa Weber, Relatora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623, que deferiu monocraticamente medida cautelar para suspender a eficácia do Decreto nº 9.806, de 29 de maio de 2019, até o final do julgamento do mérito ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal”.

78. Desse modo, a despeito de os Estados ainda não terem enviado as informações necessárias para a elaboração de relatório de acompanhamento, deve-se considerar a iniciativa do Ministério de Meio Ambiente em adotar as medidas até então disponíveis para a apresentação das informações ao CONAMA, em atendimento, na medida do possível, do disposto na Resolução questionada.

79. Por outro lado, deve-se destacar que, segundo reportado na multicitada Nota Técnica, “nem mesmo o padrão de qualidade PI-1 foi plenamente atendido pelos Estados que reportam dados de monitoramento, representando ainda um desafio a ser superado”, de modo que a pretensão veiculada na inicial de definição de prazos para evolução e padrões ainda mais restritivos, ou mesmo de um mecanismo de avanço para níveis subsequentes, mostra-se incompatível com o estado atual das coisas.

80. É preciso pontuar que a definição desses padrões está inserida em um cenário de regulação técnica abrangente e complexa, que toma em consideração diversos critérios de saúde, de hígidez ambiental, de segurança nacional, de desenvolvimento tecnológico, entre outros fatores. Assim, diante dessas características conglobantes e multissetoriais, não apenas se deve prestigiar a competência do Conselho para avaliar e deliberar sobre o assunto, como se deve reconhecer a **ausência de inconstitucionalidade na Resolução CONAMA nº 491, de 2018.**

ADI 6148 / DF

81. Reitere-se, como reconhecido pela OMS, que a avaliação das medidas de controle da poluição atmosférica deve levar em conta múltiplos aspectos, não somente ambientais, mas econômicos e sociais, dentro de uma ótica de repelir o artificial antagonismo entre desenvolvimento e meio ambiente.

82. Sobre o ponto, trago à colação importantes lições extraídas do primoroso voto proferido pelo eminente Min. Luiz Fux, Relator da ADC nº 42/DF, julgada em 28 de fevereiro de 2018, que tratou de alegada inconstitucionalidade em dispositivos do Novo Código Florestal:

“A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, a 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. A questão, portanto, envolve diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. Uma vez mais, a lição de Revesz e Stavins é pertinente: “Em tempos recentes, tem havido muito debate entre economistas, bem como entre economistas e quase todo mundo, no que diz respeito ao significado do conceito frequentemente empregado de ‘sustentabilidade’. Ecologistas e muitos outros externos à área econômica passaram a considerar a sustentabilidade como o único e abrangente critério que pode e deve guiar o desenvolvimento mundial. Em contraste, economistas vêm tendendo a definir sustentabilidade simplesmente como distribuição intertemporal, ou seja, equidade intergeracional. Assim, muitos economistas têm considerado a sustentabilidade como não mais que um elemento de um caminho desejável para o desenvolvimento. Uma noção mais ampla de sustentabilidade, com apelo considerável fora de economia,

ADI 6148 / DF

combina dois componentes – eficiência dinâmica e equidade intergeracional. Assim, um caminho sustentável é aquele que ao mesmo tempo é eficiente e não decrescente em utilidade ao longo do tempo.” (Tradução livre do trecho por Sua Excelência; grifos nossos).

(REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. “Environmental Law”. *In: Handbook of Law and Economics*. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507)

83. Do exposto, fica claro que as noções de eficiência e de equidade intergeracional, necessárias para a definição de um trilhar sustentável, dependem de um complexo cotejo técnico a ser realizado pelas instâncias legitimadas para a tarefa.

84. De outro lado, diante da ausência de inconstitucionalidade manifesta, parece-me temerário que o Judiciário desconsidere a análise técnica realizada e faça prevalecer critérios pretendidos por parcela vencida no colegiado técnico. Isso porque, ademais de um natural *deficit* informacional técnico de qualquer órgão judicial para deliberar a respeito, careceria de legitimidade democrática por desconsiderar a opção regulatória eleita pela maioria do colegiado ambiental.

85. Nesse passo, calha destacar o disposto no art. 4º, § 4º, da Resolução questionada. Nele se estabelece a possibilidade de manutenção do padrão já adotado “caso não seja possível a migração para o padrão subsequente”. Nesse ponto, de modo específico, em razão de complexidade técnico-científica que envolve a matéria, penso que este Supremo Tribunal Federal apenas poderia considerá-lo inconstitucional se seu conteúdo fosse manifestamente desarrazoado, injustificado ou abusivo, o que não me parece ser.

86. Ao contrário, penso haver justificativa técnica para a adoção

ADI 6148 / DF

desse mecanismo. Nesse sentido, na *Nota Técnica nº 907, de 2019-MMA*, assim expressou o órgão técnico do Ministério do Meio Ambiente:

“(...) 87. Deve-se considerar, não menos importante, a natureza difusa e complexa das emissões, sendo praticamente inviável atribuir responsabilidades diretas pela qualidade do ar a uma fonte específica.

88. No entanto, quando um determinado padrão não é atingido, as fontes mais facilmente identificadas, que podem não ser, no todo, as principais responsáveis pela alteração da qualidade ambiental, podem ser diretamente afetadas, como, por exemplo, em processos de renovação de licença ambiental, o que pode levar a impactos sociais e econômicos.

89. Logo, a definição de padrões inexecutáveis e não aderentes à realidade, desestimula o monitoramento da qualidade do ar, desmoraliza esse importante instrumento, agrava a insegurança jurídica e contribui para o aumento da judicialização, sem contribuir para a melhoria efetiva da qualidade ambiental.

90. Por este ato, que extrapola o campo jurídico e se adequa ao mundo do real, do ser, o dispositivo do art. 4º, §4º se mostra imprescindível. Isto porque, se faz necessário o mapeamento da realidade para se estabelecer com base em dados empíricos a tomada da melhor decisão técnica, e, assim, alcançar a melhor gestão da qualidade do ar possível.”(grifos nossos).”

87. Assim, verifico que a opção regulatória do órgão se mostra fundamentada e razoável, dentro da concepção de uma proteção ambiental que toma em consideração critérios de eficiência e equidade intergeracional e, o mais importante, que encontra assento na realidade fática e na eventual impossibilidade de satisfação integral das recomendações postas, que pode derivar de diversos e complexos fatores

ADI 6148 / DF

envolvidos na questão.

88. Essa análise tem em conta o propósito atribuído ao Poder Judiciário de aferir, em processos dessa natureza, se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional (na espécie, ambiental). Neste campo, são importantes as lições trazidas pelo eminente Ministro Luiz Fux sobre o ponto, no julgamento da ADO nº 2/DF, que tratava da implantação da Defensoria Pública da União, cuja ementa transcrevo a seguir:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ALEGADA
AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO EFETIVA DA DEFENSORIA
PÚBLICA DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO
DA OMISSÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO
DE NOVOS CARGOS E PRERROGATIVAS. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO CONHECIDA E
JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

(...)

3. As políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos, de modo que a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais. Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados, apenas, pela via normativa, outros demandam atuação coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentário e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo. 4. O controle judicial de omissão em matéria de políticas públicas é possível – e, mais que isso, imperativo – diante de quadros de eternização ilícita das etapas de implementação dos planos constitucionais ou, ainda, em face de violação sistêmica dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da separação dos Poderes não pode ser interpretado como mecanismo impeditivo da eficácia das normas

ADI 6148 / DF

constitucionais, sob pena de transformar os programas da Carta Maior em meras promessas. Precedente: ADPF 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, DJe 19/2/2016. 5. In casu, não há comprovação de que o Poder Público tenha quedado inerte nos seus deveres de estruturação da Defensoria Pública Federal, máxime porque se verifica a existência de esforços legislativos e administrativos na implantação da instituição em âmbito nacional.

(...)

10. Os recursos estatais são, por excelência, escassos, de modo que há, no mais das vezes, um descompasso entre as demandas da sociedade e as correspondentes capacidades jurídico-administrativas do Estado. Consectariamente, na impossibilidade fática de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias, o gestor público deve realizar escolhas alocativas trágicas. 11. As constrições orçamentárias, políticas, capacitarias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional. Precedente: ADI 1698, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 25/2/2010, DJe 16/4/2010. 12. In casu, ausentes elementos que indiquem a imprestabilidade das políticas públicas em desenvolvimento, não há que se falar em omissão inconstitucional, mercê de uma política pública desse porte (que pressupõe a capilarização do serviço em todo o território nacional) não nascer pronta e acabada. Isso não se confunde, todavia, com a tolerância a retrocessos nessa seara, de sorte que, havendo comprovada estagnação, frustração ou vilipêndio contra a instituição, afigura-se perfeitamente possível o reconhecimento da omissão dos Poderes Constituídos. 13. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão conhecida e

ADI 6148 / DF

julgado improcedente o pedido.” (grifos nossos)

(ADO nº 2/DF, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020)

89. Portanto, e com a devida vênia, tenho por superados os argumentos no sentido da inconstitucionalidade dos mecanismos de combate à poluição do ar contidos na Resolução questionada. Entendo que seu teor não evidencia suposta deficiência de proteção dos direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

90. Ainda, resta analisar o argumento de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, não satisfaz o direito fundamental à informação. Nesse ponto, é preciso destacar que referido ato contém, em mais da metade dos seus artigos (em 8 dos 15), disposições que versam sobre o tratamento das informações concernentes à gestão da qualidade do ar e sobre a correta informação à sociedade, a respeito das ações e instrumentos para a efetivação do propósito de controle da poluição atmosférica. Nesse sentido, importa transcrever alguns desses dispositivos:

“Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;

II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

ADI 6148 / DF

III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

(...)

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

(...)

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo

ADI 6148 / DF

III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

(...)

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.” (grifos nossos).

91. Desse modo, a mera leitura da norma impugnada já permite inferir a existência de instrumentos que oportunizam o *accountability* social a respeito das informações obtidas no monitoramento da qualidade do ar atmosférico.

92. Além disso, segundo informações trazidas pela Secretaria de Qualidade Ambiental, “a divulgação de dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar pelo Ministério do Meio Ambiente, conforme o art. 12 da Resolução CONAMA nº 491, de 2018, pode ser acessada em sua página da internet, por meio de *link*”.

93. E, ainda, que, “objetivando proporcionar maior facilidade, transparência e acesso às informações, o Ministério do Meio Ambiente desenvolveu e lançou o Sistema Nacional de Gestão da Qualidade do Ar - MonitorAr, que, além da versão Web, conta também com aplicativo, disponível gratuitamente, de forma a integrar os dados e informações disponibilizados pelos órgãos ambientais estaduais e distrital em uma única plataforma disponível para o cidadão”.

ADI 6148 / DF

94. Ademais, por também ser perfeitamente aplicável à espécie o disposto na Lei de Acesso à Informação, parece-me frágil o argumento de que a Resolução não garante a adequada prestação de informações à sociedade a respeito do controle da poluição do ar.

95. Desse modo, a partir da análise das teses trazidas na inicial em cotejo com a jurisprudência desta Corte no sentido da restritiva atuação do Poder Judiciário em questões de natureza técnica submetidas à capacidade institucional de outros órgãos, tenho que a norma impugnada ostenta compatibilidade constitucional.

96. Não obstante, é preciso reconhecer que o projeto ambiental-constitucional está sujeito à evolução contínua, a partir do avanço das condições científicas, que permitem melhor compreensão sobre o impacto humano no meio ambiente, e do aprimoramento das possibilidades materiais de controle desses riscos ambientais, fenômenos que devem ser considerados, progressivamente, pela norma reguladora, à medida que se apresentam na realidade.

97. Nesse sentido, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam consideradas, pelo órgão regulador, o estágio mais atual da realidade nacional, das peculiaridades locais, bem como as possibilidades momentâneas de melhor aplicação dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, como elementos de indispensável consideração para construção e progressiva evolução da norma, de forma a otimizar a proteção ambiental, dentro da lógica da maior medida possível.

98. Calha destacar que, recentemente, em setembro de 2021, a Organização Mundial de Saúde, a partir de novas evidências científicas, atualizou as Recomendações sobre a Qualidade do Ar, trazendo novos parâmetros a serem considerados pelo CONAMA na normatização do

ADI 6148 / DF

controle da qualidade do ar no país.

99. Sendo assim, diante das circunstâncias relatadas, submetidas a constante evolução, pode-se verificar estarem em curso alterações da realidade fática que apontam para um processo de trânsito progressivo da norma para a inconstitucionalidade. Isso significa que, a despeito de considerar-se, neste momento, a norma “ainda constitucional”, é preciso compreender que, à luz das circunstâncias que vêm surgindo ao longo do tempo, a norma impugnada está caminhando para uma progressiva inconstitucionalidade.

Dispositivo

100. Diante do exposto, a partir da análise das teses trazidas na inicial, em cotejo com a jurisprudência desta Corte, declaro ser ainda constitucional a Resolução CONAMA nº 491, de 2018.

101. Não obstante, em que pese não haver vício de inconstitucionalidade, **determino** que, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do presente acórdão, o CONAMA edite nova Resolução sobre a matéria, a qual deverá levar em consideração: **(i)** as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; **(ii)** a realidade nacional e as peculiaridades locais; e **(iii)** os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública.

102. Por fim, se decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses acima concedido, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução.

ADI 6148 / DF

103. Assim, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e, de acordo com as razões expostas neste voto e observados os termos deste dispositivo, julgo-a improcedente.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Redator do Acórdão

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Presidente.

Cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux. Cumprimento nossa Vice-Presidente, a Ministra Rosa Weber; a Ministra Cármen Lúcia, Relatora; todos os Colegas. Cumprimento também o Doutor Augusto Aras, Procurador-Geral da República, e todos os advogados que fizeram sustentações orais.

Presidente, vou fazer um rápido resumo somente para recordar. Como Vossa Excelência disse, foi iniciado ontem o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade em face da Resolução Conama nº 491, de 2018, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar.

Transcrevo aqui - não há necessidade de repetir, o voto, ontem, da eminente Ministra-Relatora bem detalhou todas as questões -, na inicial, o então Vice-Procurador-Geral da República narrou que o conteúdo da resolução seria insuficiente. Entre outros pontos, coloca que a nova resolução teria adotado padrões iniciais muito permissivos, se comparados às diretrizes da OMS: não teria fixado prazos peremptórios entre as etapas intermediária e final; não teria conceituado um critério delimitador para três episódios realmente críticos de poluição do ar: atenção, alerta e emergência; e teria desprestigiado adequada informação à população sobre os efeitos que o ar, em cada qualidade, pode causar à saúde humana, isso foi bem destacado em sustentações orais e principalmente no voto da eminente Ministra-Relatora.

No mérito, então, pediu exatamente a declaração de inconstitucionalidade e, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade que permitiria, no art. 4º, § 4º, a perpetuidade de altos patamares de contaminação atmosférica extremamente nocivos aos direitos fundamentais à saúde e ao direito.

ADI 6148 / DF

Assim, Presidente, como a eminente Ministra-Relatora, afasto as preliminares suscitadas, nem vou gastar o tempo da Corte reanalizando.

A tese central de mérito, realmente, apoia-se na alegada obrigatoriedade de adoção pelo Estado brasileiro - e nós estamos aqui, já há algumas ações, discutindo essa questão, essa importantíssima questão ambiental, que Vossa Excelência, em bom momento, trouxe ao Plenário do Supremo Tribunal Federal -, de padrões de qualidade do ar. Esses padrões de qualidade do ar são estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde, que define valores de concentração, a questão dos poluentes atmosféricos, a indicação do maior ou menor risco à saúde em virtude exatamente da qualidade do ar.

A Advocacia-Geral da União, estando inscrito na sustentação oral, coloca - e essa é uma questão importante, que foi muito bem discutida pela eminente Ministra-Relatora e pelos votos que a seguiram - que a própria Organização Mundial de Saúde reconhece que, embora as diretrizes sejam pensadas para um uso internacional, um uso mundial, geral, exatamente com essa ideia de dar um maior suporte visando um nível ótimo e realizável da qualidade do ar para exatamente proteger a vida e a saúde pública, embora a OMS assim atue, coloca também que padrões locais podem variar de acordo (e aqui no original em tradução livre) com uma abordagem específica nos padrões locais, para o equilíbrio de risco à saúde, de habilidade tecnológica, considerações econômicas e demais fatores políticos e sociais.

Então, o que se coloca aqui exatamente é se essa resolução, a Resolução Conama nº 491, de 2018, atende aos preceitos constitucionais da proteção ao meio ambiente, da proteção à saúde pública, da proteção à vida, se ela leva em conta padrões internacionais, padrões estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde, ou se realmente ela fica muito aquém do desejável.

E haveria aqui, como Sua Excelência, a eminente Ministra-Relatora colocou, uma inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade com um apelo, uma determinação aqui ao legislador, no caso, ao agente regulador, para que possa complementar em um prazo razoável. Se há ou não, em

ADI 6148 / DF

relação a essa resolução, instrumentos capazes também (e esse é o segundo ponto além da questão da qualidade do ar, da questão dos parâmetros estabelecidos) de garantir ampla publicidade, ampla transparência de informações claras e acessíveis sobre a qualidade do ar à população.

De um lado, então, a necessidade da verificação se a resolução protege efetivamente a saúde, o meio ambiente a partir de dados objetivos de proteção da qualidade do ar, e, ao mesmo tempo, se assegura ampla publicidade não só, diríamos assim, de forma cifrada, mas com informações claras, com informações acessíveis sobre a qualidade do ar à população em geral. E óbvio, aqui se tratando de assegurar publicidade, de forma didática e acessível à população como um todo.

Não há dúvida - e aqui me parece que não houve divergência na fundamentação tanto da eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, quanto dos votos que se sucederam, do eminente Ministro André Mendonça e do eminente Ministro Nunes Marques -, não há nenhuma dúvida de que a Constituição expressamente - isso estamos a repetir aqui - consagra o dever do Estado de proteção ao meio ambiente, à qualidade do ar, intimamente ligada, por óbvio, a isso, consagra a proteção à saúde pública, à saúde em geral e consagra o princípio da publicidade, todos vetores imprescindíveis para a Administração Pública. Então, parece-me que aqui não há nenhuma divergência.

Houve divergência sobre se a resolução do Conama seria inconstitucional desde esse momento, por essa série de motivos e fundamentações trazidos, ou se ela, a partir de estudos que foram realizados à época, pré 2018, quando ela foi editada, avançou em algo, mesmo que não tenha chegado ao ideal ou próximo a isso, mas se, de forma razoável, ela teria avançado e ainda seria constitucional, em que pese a necessidade de avançar.

O eminente Ministro André Mendonça fez uma comparação com a questão da segurança pública. Poderíamos fazer em relação à habitação, a outros direitos fundamentais. Então, a meu ver, a diferença é sutil porque o resultado seria muito próximo.

ADI 6148 / DF

Presidente, não quero cansá-los, porque a eminente Relatora já deu todos os fundamentos protetivos à questão ambiental, à questão da saúde, mas me parece - e aqui estou aberto obviamente à discussão - que a resolução não é inconstitucional. Ela é aquém. Naquele momento de 2018, ela poderia até ter ido um pouco mais. Diríamos que, se outras pessoas tivessem redigido, talvez tivessem optado por outros parâmetros, outros requisitos. Ao mesmo tempo, não me parece que qualquer decisão do Poder Judiciário esteja a interferir numa livre opção do órgão regulador, no caso, o Conama.

Eu entendo, Presidente, que a norma impugnada ainda é constitucional. Aqui, a minha divergência é no dispositivo talvez, mas, como disse, aberto à discussão, porque, naquele momento, foi um avanço. Mesmo se o que tinha antes era muito ruim, foi um avanço. Vai-se avançando. Poderia ter sido melhor? Poderia, mas não entendo que tenha ferido a Constituição. Não foi o máximo, mas entendo que ainda é constitucional naquela possibilidade de declararmos a constitucionalidade ainda, até que haja essa técnica decisória. E faço esse verdadeiro apelo ao órgão regulador para que, em doze meses, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conama, atualize o tratamento da matéria.

Por isso eu disse que o resultado é o mesmo. A eminente Ministra-Relatora entendeu que é inconstitucional, sem pronúncia de nulidade e o prazo. Eu acho que ainda é constitucional. Prevalece a constitucionalidade, mas o Conama deve, em doze meses, atualizar o tratamento da matéria.

Ministra-Relatora, por favor.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, cumprimentando Vossa Excelência, os Senhores Ministros, o Senhor Procurador-Geral, os Senhores Advogados, os Servidores, a imprensa e os que nos seguem, apenas para enfatizar exatamente isso.

Eu aproveitei, no voto, o que nós temos adotado na jurisprudência quando se trata, não de declarar a inconstitucionalidade, por isso que é

ADI 6148 / DF

sem pronúncia, Ministro, exatamente neste sentido de que, o que foi feito, como eu enfatizei, foi um avanço, nenhuma sombra de dúvida, porque não havia essa regulamentação. Para os padrões daquele período, com base nos índices definidos pela OMS, que eram de 2005, ainda prevaleciam. Então, nós não estaríamos declarando a inconstitucionalidade de nenhuma das normas da resolução. Mas naquilo que ela não é eficientemente protetiva, ou seja, como se nós tivéssemos determinando - como se nós tivéssemos, não, o meu voto foi no sentido de ela complementar para se dotar de eficiência o sistema.

Como eu disse, quando nós declaramos aqui um processo de inconstitucionalização, como se estivesse em inconstitucionalização, nós estaríamos dizendo que ela não poderia ter sido mais eficiente e protetiva, em 2018, como foi definido, até com base nos índices e nos dados oferecidos.

Por isso que nós estamos determinando que ele faça, que é a proposta do meu voto, porque precisa de novas discussões, de novas audiências, os índices já estão defasados. Nós não estaríamos, portanto, retirando nada daqui. A inconstitucionalidade não é da resolução, mas é com base na resolução que nós estamos dizendo que ela seria incompleta no sentido da plena eficiência.

O que, como Vossa Excelência diz: se for ainda constitucional, o que se tem? Mas, com a falta à vida, que eu aproveitei o que a nossa jurisprudência sempre faz. Em outros casos, nós dissemos exatamente o que seria uma inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, não porque alguma norma aqui constante da Resolução n. 491 pudesse ser considerada contrária à Constituição, mas porque o autor da norma, ao atuar, não cumpriu a Constituição no sentido da plena eficiência e proteção integral. Só nesse sentido.

Também como Vossa Excelência, se é a inconstitucionalização ou a inconstitucionalidade, desde que seja para se determinar que se supra o que é - aí, sim, a meu ver - uma falta que contraria a Constituição, que se chegue a esse resultado.

Mas, enfim, apenas para esse fim de esclarecimento. E, como eu

ADI 6148 / DF

disse, para explicar um pouco porque que foi declarada a inconstitucionalidade, porque, em vários casos que chego a citar - um da relatoria do Ministro Gilmar Mendes -, foi exatamente essa a opção feita pelo Plenário quanto à descrição do dispositivo.

Mas eu agradeço Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu gostaria só de pedir vênica para também transmitir uma experiência que nós tivemos aqui.

O Instituto Chico Mendes foi criado de forma irregular. Então, nós declaramos que ele ainda era constitucional, quer dizer, foi uma inconstitucionalidade sem declaração de nulidade, concedendo um prazo para...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Para se aclimatar e completar. Por isso que eu aproveitei a própria jurisprudência que tem feito essa escolha, Ministro Alexandre.

Mas, como eu disse, eu não discuto, aliás, respeitando até os votos contrários, como já foram expressos aqui.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ministro Alexandre. Boa tarde a todos, Ministra Cármen Lúcia, eminente Relatora, Presidente Fux.

Só para tentar também fazer algum esclarecimento em relação a esse debate. Eu tenho a impressão de que a proposta do Ministro Alexandre, de alguma forma, coincide, e coincide em parte, com a posição adotada pela eminente Relatora. Só que a consequência é diversa.

O Ministro Alexandre está a afirmar - estou falando em termos processuais - a improcedência da ação, declarando, portanto, a sua constitucionalidade com esta fórmula de que a norma seria ainda constitucional. Portanto, estaria num processo de incompletude ou de inconstitucionalização.

Foi a solução, Ministro Fux, que nós adotamos no caso do Instituto

ADI 6148 / DF

Chico Mendes.

A fórmula da Relatora é um pouco mais gravosa, porque ela afirma a inconstitucionalidade. E ao afirmar a inconstitucionalidade, ela determina, dá o caráter mandamental. Esse é o resultado da chamada declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Com a procedência da ação também, não é, Ministro? E aí realmente há uma diferença bem significativa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Com a procedência da ação. A vantagem da posição do Ministro Alexandre, no que diz respeito às discussões que nós tivemos na sessão de ontem, é que, de alguma forma, na coincidência sobre a processualística, agregaria os votos dos Ministros André Mendonça e Nunes Marques. Então, também teria essa vantagem, essa performance. Então, a mim me parece que é fundamental que isso seja devidamente colocado.

Eu tenho a impressão - eu não vou descer a detalhes e certamente todos os elogios são devidos ao posicionamento, aos fundamentos do voto do eminente Relatora e também dos votos que procuraram divergir, mas eu entendo que nós devemos estar conscientes, eu acho que esse aspecto ressaí, agora, da objeção parcial trazida pelo Ministro Alexandre - que nós estamos a lidar com políticas públicas. A própria resolução já admite a sua revisão no tempo.

E aí vem uma questão - que já foi objeto até de estudos meus e que tem sido objeto de preocupação mundo afora - sobre a delicadeza do afazer da jurisdição constitucional quando lida com fatos supostos pelo autor normativo ou prognoses estabelecidas pelo legislador.

Assim, sem adiantar, Presidente, ainda, posição, esperando que outros Colegas também reflitam sobre isso, pensando um pouco alto, eu tenderia, em princípio, com os ajustes que fossem possíveis, a subscrever essa posição que está sendo enunciada pelo Ministro Alexandre de Moraes, fazendo um juízo de improcedência, afirmando, portanto, que a

ADI 6148 / DF

norma, ou o conjunto de normas, o complexo normativo seria ainda constitucional, entendendo que é um juízo de improcedência.

Agora, a pergunta que a gente disputa na doutrina constitucional, na jurisdição constitucional, sobre esse valor da decisão, a gente diz aqui, Presidente, que nós temos não uma declaração de inconstitucionalidade, mas uma declaração de constitucionalidade com o *obter dictum*, com uma expressão dita de passagem, para que, no diálogo que se estabelece com o autor da norma, ele faça os devidos aperfeiçoamentos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu me recordo e apenas só para lembrar... pois não, a Relatora com a palavra.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Apenas para reafirmar, eu estou julgando procedente a ação, agradecendo, claro, as observações, inclusive do Ministro Gilmar, e se for o caso ficando vencida, mas eu estou julgando procedente a ação, porque, como eu expliquei, não vou voltar a isso hoje, porque já votei e não é o caso, acho que o Ministro tem razão. Há consequências diferentes.

Eu estou afirmando é exatamente que a falta de eficiente proteção nos termos constitucionalmente estabelecidos, desde quando foi feita, portanto, a norma, estaria a merecer esse ajuste. Portanto, com todas as vênias das compreensões contrárias, estou julgando procedente e, realmente, como o Ministro Gilmar acaba de afirmar, tendo esse caráter mandamental, a minha posição e o voto que proferi são diferentes e se opõem aos votos do Ministro André Mendonça, do Ministro Nunes Marques. Portanto, realmente, os ajustes são no sentido do que o Ministro Alexandre avisa, mas não no sentido do que o Ministro Gilmar, agora, pontua.

Apenas para esclarecer, Presidente, mas, já votei, portanto, respeitando evidentemente às posições contrárias.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu também me recordo, só para manter a coerência da jurisprudência - porque, hoje,

ADI 6148 / DF

aliás, a lei é clara, a jurisprudência deve ser íntegra e coerente -, eu me lembro de que nós julgamos aquela questão do concurso da Ordem. O concurso da magistratura tem advogado, o concurso do MP tem advogado e o concurso da Ordem não tem juiz, não tem promotor. Então, nós dissemos que aquela lei que regulara o exame de Ordem dentro do Estatuto da Advocacia estava no caminho da inconstitucionalidade.

Eu vou pesquisar qual foi o resultado, a conclusão a que nós chegamos, porque basicamente é isso. Quer dizer, a Ministra Cármen extraiu, dos princípios que têm eficácia - um dos princípios, que é o princípio da razoabilidade, do qual decorre o princípio da proteção deficiente, que também produz efeitos imediatos -, que ela é inconstitucional porque apresenta uma proteção insuficiente. Então, ela não perpassa pela razoabilidade, que é um princípio constitucional que tem eficácia tal como as regras constitucionais, a Constituição diz isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - A resolução é de 19 de novembro de 2018 e esta ação foi ajuizada aqui em 2019. Portanto, mesmo a mudança de índices que sobreveio, por exemplo, é posterior.

Enfim, agradeço mais uma vez e peço desculpas por ter feito o uso da palavra, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Pela ordem, Senhor Presidente, pedindo escusas e licença também ao Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Ministro Alexandre, se entendi bem, o voto de Vossa Excelência, de certa forma, caminha, eu diria, mais próximo daquilo que o Ministro Nunes Marques e eu colocamos nos nossos votos.

Na tentativa de contribuir não só com Vossa Excelência, mas

ADI 6148 / DF

também com o Plenário, se é isso realmente que eu depreendi das falas dos que colaboraram nesta tarde, Vossa Excelência estaria reconhecendo a constitucionalidade, mas fazendo uma referência, um apelo, uma recomendação para que o Poder Executivo, no âmbito do Conama, juntamente com todos os seus integrantes, revisasse a norma num determinado prazo. Em princípio, Vossa Excelência falou em doze meses.

O que eu queria colocar, até para a reflexão de Vossa Excelência, é no sentido de que eu estaria plenamente aberto a fazer uma adaptação do meu voto nesse sentido, nessa linha, apenas com uma ponderação. Nós tivemos já, como também pontuou Vossa Excelência, uma alteração, por parte da Organização Mundial da Saúde, em relação aos indicadores da qualidade do ar, posterior à edição da resolução, o que foi feito no ano de 2021. Então, provavelmente, creio, uma nova resolução deveria considerar esses novos parâmetros. Não diria necessariamente os mesmos parâmetros de 2021, mas algo que até avançasse aos parâmetros trazidos na resolução já de 2018, além do parâmetro anterior da Organização Mundial de Saúde.

E aqui o meu apontamento apenas, à consideração de Vossa Excelência, é que penso eu que, considerando a questão colegiada do Conama, que envolve não apenas o Governo Federal, vamos dizer assim, mas principalmente as unidades da Federação, um consenso que avançasse nessa magnitude no prazo de doze meses, penso que talvez fosse um prazo insuficiente. Então, peço apenas a consideração de Vossa Excelência à referência a um prazo de 24 meses. É apenas essa consideração que queria deixar a Vossa Excelência.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Ministra Cármen, Relatora, Ministro Gilmar, Ministro André e Ministro-Presidente.

Essa questão poderia ser tratada até sob uma terceira ótica. A eminente Ministra Cármen ressaltou, diríamos assim, porque ontem já houvera dito que, na verdade, faltou. Nós podemos, inclusive, entender,

ADI 6148 / DF

que se trataria de uma inconstitucionalidade por omissão, uma inconstitucionalidade parcial por omissão.

É exatamente por isso, para tentar conciliar essas três possibilidades que a interpretação constitucional nos dá, se poderíamos também chegar a uma inconstitucionalidade parcial por omissão, significa que o que foi editado não necessariamente feriu a Constituição; o que não foi editado feriu. Ou seja, como eu iniciei dizendo, ficou aquém, até porque, em matéria, principalmente, de proteção ambiental, proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, todas soluções propostas, as conquistas que vão sendo alcançadas são sempre provisórias.

A Ministra Cármen salientou bem, o Ministro André lembrou agora novamente que, em setembro de 2021, seis, sete meses atrás, novas diretrizes globais de qualidade do ar foram atualizadas pela OMS. Então, sempre há uma atualização.

Vejam, mesmo que, a meu ver, essa resolução tivesse esgotado o assunto, nós poderíamos dizer que, com as novas diretrizes globais de qualidade do ar, mais rigorosas, editadas pela OMS em setembro de 2021, não seria recepcionada essa resolução, porque agora a Constituição também passaria a exigir mais? Parece-me que ficou aquém, mas não inconstitucional.

Eu lembro, Presidente, Vossa Excelência citou o caso do Instituto Chico Mendes, dois casos em que a Corte entendeu que a norma ainda seria constitucional, estaria, vamos dizer, como se referiu a eminente Ministra Cármen Lúcia, estaria num período de inconstitucionalização. O art. 68, do Código de Processo Penal - isso em foi controle difuso, mas a interpretação foi a mesma -, que dava, ao Ministério Público, a legitimidade para ação de reparação de dano, porque a Corte entendeu que o Ministério Público ainda pode fazer isso, ainda é constitucional até que a Defensoria Pública seja instalada, porque agora é função da Defensoria, mas houve uma manutenção da constitucionalidade. Então, esse foi um caso.

O outro começou com a Constituição de Santa Catarina, e outras, a questão também dos convênios que a OAB realizava para poder atender

ADI 6148 / DF

o hipossuficiente judicialmente. A Corte disse que ainda seriam constitucionais até que a Defensoria Pública se organizasse. Fixou até prazo para o concurso e organização da Defensoria Pública.

Então, a meu ver, aqui a resolução seria mais bem interpretada até se houvesse, ao invés de uma ADI, tivesse sido proposta uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A meu ver, o mais correto seria isso, porque, vamos dizer, sem a questão técnica da não pronúncia de nulidade, será que podemos falar que é inconstitucional e vamos retirar do ordenamento jurídico? A situação ficaria muito pior para o meio ambiente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Mas não é essa a proposta. Apenas para deixar claro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sim, por isso que eu ressaltai, se nós retirássemos a não pronúncia de nulidade, obviamente.

Então, quer dizer que foi um avanço aquém do necessário, mas entendo que foi um avanço e que precisa, obviamente, ser melhorado.

Então, Presidente, eu entendo aqui, como disse, que a norma ainda é constitucional, por isso, julgo improcedente a ação direta e faço esse apelo, não ao legislador, mas ao órgão regulador que faz essas leis, o Conama, para editar uma normatização que atualize os critérios regulatórios, inclusive de publicidade e de transparência aplicáveis à matéria, levando em conta também (obviamente, não é copiando) o que foi analisado pela OMS em setembro de 2021.

Presidente, eu havia, no meu voto, fixado o prazo de doze meses, mas realmente a matéria é extremamente complexa, e aqui eu já adoto a sugestão dada pelo eminente Ministro André Mendonça, o apelo ao órgão, à normatização, no prazo de 24 meses.

É como voto.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Então Vossa

ADI 6148 / DF

Excelência vota pela...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -
Improcedência. Declaro as normas impugnadas ainda constitucionais,
mas constitucionais por esses vinte e quatro meses, em que o órgão
regulador deve normatizar e atualizar os critérios regulatórios.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral, tendo por objeto a Resolução Conama 491/2018, que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar. Eis o teor dos dispositivos:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à

ADI 6148 / DF

dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP2,5: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão - PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25ºC e a pressão de 760 milímetros de coluna de

ADI 6148 / DF

mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;

ADI 6148 / DF

II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

ADI 6148 / DF

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1

ADI 6148 / DF

do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Narra que o conteúdo da Resolução CONAMA 5/1989, que dispunha sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (PRONAR), estabelecendo que a definição de padrões de qualidade do ar (PQArS) e a implementação da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar seriam metas de curto e médio prazo, respectivamente, foi reforçada pela Resolução CONAMA 3/1990, que definiu os padrões de qualidade do ar.

Sustenta que no processo de revisão da referida Resolução CONAMA 3/1990, que redundou na Resolução impugnada, *“sugestões cientificamente embasadas de agentes como o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) e o Ministério Público Federal foram rebatidas com argumentos vagos de variada natureza”*.

Como resultado, argumenta que a Resolução CONAMA 491/2018, ora impugnada, protege de maneira insuficiente os direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente equilibrado, em ofensa aos arts. 5º, XIV, 196 e 225 da Constituição Federal.

Nesse sentido, entre outros pontos, aduz que a nova Resolução: (a) teria adotado padrões iniciais muito permissivos se comparados às diretrizes da OMS sobre a temática, ressaltando que *“quaisquer valores de PQArS que sejam fixados em patamar superior aos recomendados pela OMS implicam, necessariamente, uma escolha do Estado por um determinado nível de desproteção à saúde da população e ao meio ambiente”*; (b) além de não ter fixado prazos peremptórios entre as etapas intermediária e final, o que

ADI 6148 / DF

estimularia a inércia, não disciplinou os instrumentos de gestão da qualidade do ar (Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar), o que tornaria sua implementação pouco provável; (c) não conceitua um critério delimitador para os três níveis de episódios críticos de poluição do ar (atenção, alerta e emergência), deixando de prever medidas preventivas e corretivas a serem adotadas em cada episódio; e (d) desprestigia a adequada informação à população sobre os efeitos que o ar em cada qualidade (boa, moderada ou ruim) podem causar à saúde humana.

Nada obstante, defende que a declaração de inconstitucionalidade pura e simples da Resolução impugnada ocasionaria a repriminção da Resolução 3/1990, que seria ainda menos protetiva ao meio ambiente, pois *“embora não se possa afirmar que houve retrocesso ambiental (quando comparado com a resolução anterior), é certo que a Resolução CONAMA nº 491/2018 não cumpre satisfatoriamente o dever de progressividade em matéria de direitos socioambientais”*.

Por tal razão, requer a declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 491/2018, sem pronúncia de nulidade, *“com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”*.

Subsidiariamente, pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, § 4º, da referida Resolução, que permitiria *“a perpetuidade de altos patamares de contaminação atmosférica, extremamente nocivos aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente”*.

O Ministério do Meio Ambiente (doc. 8) prestou informações no sentido do descabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra resolução do CONAMA.

No mérito, defendeu a constitucionalidade da norma atacada, ressaltando, entre outros pontos, que: (a) a elaboração do ato foi precedida de amplo debate que contou com a participação de entidades

ADI 6148 / DF

governamentais e representantes da sociedade civil; (b) as *air quality guidelines* editadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS reconhecem a possibilidade de variação nos padrões nacionais de acordo com “a abordagem selecionada para equilibrar os riscos à saúde, a viabilidade tecnológica, questões econômicas e diversos fatos políticos e sociais, que por sua vez dependem, dentre outros, do nível de desenvolvimento e da capacidade do país para a gestão da qualidade do ar”; (c) todos os padrões contidos na Resolução 3/1990 foram alterados positivamente pela Resolução 491/2018, além de serem mais restritivos que os valores sugeridos pela Organização Mundial de Saúde; e (d) além de prever a geração de informações sobre a qualidade do ar, os dispositivos impugnados estabelecem a forma de comunicação e divulgação à sociedade em geral.

O Advogado-Geral da União suscitou, em caráter preliminar, o caráter secundário da resolução impugnada, a impossibilidade jurídica do pedido de substituição dos critérios normativos do ato atacado e a inépcia da inicial. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido, conforme a seguinte ementa:

Ambiental. Resolução nº 491/2018 do CONAMA. Alegada ofensa aos artigos 5º, inciso XIV; 196 e 225, todos da Constituição da República. Preliminares. Caráter secundário do ato normativo. Impossibilidade jurídica de substituição dos critérios do ato atacado. Inépcia da petição inicial, ante a indeterminação de parte do pedido. Mérito. A edição da Resolução nº 491/2018 considerou razoavelmente todos os princípios jurídicos invocados na inicial, não tendo minimizado a importância de nenhum deles no seu texto final. Sua aprovação foi precedida de amplo debate público, representando significativo avanço na proteção da qualidade do ar em relação à norma anterior. A opção por uma política pública de implementação progressiva representa escolha legítima, situando-se na margem de conformação do órgão colegiado ambiental. Os padrões de qualidade do ar preconizados pela Organização Mundial da Saúde foram levados em consideração, consistindo no padrão final da

ADI 6148 / DF

Resolução questionada. A normatividade das metas constitucionais de proteção da saúde e do ambiente não impõe a adoção de um parâmetro fixo, como o da OMS, mas de um “modo de agir” coerentemente direcionado à tutela da qualidade do ar. Necessidade de deferência às escolhas do órgãos técnicos, ante sua privilegiada capacidade epistêmica, quando não contrariarem expressamente a Constituição. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Por fim, o Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido, em manifestação assim ementada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA 491/2018. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. PRELIMINAR. NATUREZA DE ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. CABIMENTO DE ADI. MÉRITO, DEFERÊNCIA JUDICIAL À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Poder Público que ostente autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei). Precedente.

2. É possível o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental caso seja reconhecido o caráter secundário do ato normativo nela questionado, atendidos os requisitos legais e inexistente vício a afastar a fungibilidade entre tais instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

ADI 6148 / DF

3. Não há inconstitucionalidade na Resolução 491/2018 do CONAMA, que estabelece padrões de qualidade do ar no exercício de competência legal em consonância com as regras constitucionais.

4. O Poder Judiciário há de adotar postura de deferência ante a formulação de políticas públicas de cunho técnico baseadas em critérios científicos que envolvam variados graus de determinabilidade quanto à melhor solução a ser adotada na defesa de direitos fundamentais relacionados à tutela do meio ambiente, especialmente quanto ao estabelecimento de parâmetros de qualidade do ar.

Parecer pelo conhecimento da ação direta, e, no mérito, pela improcedência.

É o relatório do essencial.

Inicialmente, afasto as preliminares suscitadas.

O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo (CASTANHEIRA A. NEVES, A. Castanheira. *O problema da constitucionalidade dos assentos*. Coimbra: Coimbra, 1994).

Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, autonomamente, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante da vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários (HANS KELSEN, *Teoria geral das normas*. Porto Alegre: Fabris, 1986. p. 2-6), deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo impugnável, tais como decretos presidenciais autônomos (por exemplo: CF, art. 84, incisos VI e XII) ou decretos que tenham extravasado o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei (ADI 1.352, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 4/10/1995; ADI 1.553, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, decisão de 13/5/2004. *Informativo STF* 348); atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (ADI 3.367, Rel. Min.

ADI 6148 / DF

CEZAR PELUSO, DJ de 17/3/2006; ADC 12 MC, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJ de 1º/9/2006) e do Conselho Nacional do Ministério Público (ADPF 483 MC, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 3/10/2017); ou ainda de previsões regimentais de tribunais que, claramente, ostentem caráter normativo e autônomo (ADI 3.544, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 7/8/2017; ADI 4.108 MC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 5/3/2009).

No caso em particular, o requerente questiona a constitucionalidade de ato normativo dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, sendo cabível, portanto, seu exame em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos da jurisprudência firmado no âmbito desta SUPREMA CORTE (ADC 12 MC, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ 1º/9/2006; ADI 673 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno DJ 11/10/2001; ADI 1398 MC, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ 18/10/1996; ADI 1372 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 3/4/2009; ADI 2549, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 3/11/2011; ADI 2630 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 5/11/2014; ADI 2792 AgR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 12/3/2004; ADI 3573, Rel. p/ Acórdão Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2006; ADI 4628, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 24/11/2014, ADI 6754, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 13/7/2021, dentre outros julgados).

Não fosse por isso, cabe registrar que jurisprudência desta SUPREMA CORTE consolidou-se no sentido de que a fungibilidade entre ações do controle concentrado de constitucionalidade mostra-se viável em situações excepcionais, quando ocorrente dúvida justificável a respeito de qual seria a ação apropriada, a fim de não legitimar o denominado erro grosseiro, que não se verifica no caso sob análise (ADPF 451 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2018; ADPF 314 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2015; ADPF 562 ED, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 13/6/2019).

Assim, ainda que se compreendesse descabida a utilização da

ADI 6148 / DF

presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, não haveria óbice ao conhecimento da pretensão como arguição de descumprimento de preceito fundamental, consoante, inclusive, pedido expresso formulado pelo requerente em sua inicial.

Conforme relatado, a tese central desenvolvida nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade apoia-se na alegada obrigatoriedade da adoção, pelo Estado brasileiro, dos padrões de qualidade do ar estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde nas *Air Quality Guidelines*, definidas pelo requerente como *“valores de concentração fixados para determinados poluentes atmosféricos, considerados como limite para indicar o menor risco à saúde”*, que *“devem servir de parâmetro para os Estados nacionais na elaboração de seus padrões de aferição da qualidade do ar”*.

Com base nela, o requerente defende que, embora não seja possível afirmar que a Resolução impugnada caracterize um verdadeiro retrocesso ambiental quando comparada à Resolução anterior, a atual política pública delimitada pelo CONAMA estaria aquém do padrão internacional, razão pela qual a norma não garantiria o mínimo de proteção ambiental constitucionalmente exigido.

O argumento, contudo, não merece acolhida.

Conforme suscitado pelo Advocacia-Geral da União, cabe destacar que a própria Organização Mundial de Saúde reconhece que embora as referidas diretrizes sejam pensadas para uso mundial, com a intenção de *“dar suporte a ações que visem o nível ótimo realizável de qualidade do ar a fim de proteger a saúde pública em diferentes contextos”*, os padrões locais poderão variar *“de acordo com as abordagens específicas para o equilíbrio de riscos à saúde, viabilidade tecnológica, considerações econômicas e demais fatores políticos e sociais”*, de modo que, ao formular metas, *“os governos devem considerar cuidadosamente suas próprias circunstâncias locais antes de usar as diretrizes diretamente como padrões legais”*.

Confira-se no original:

Clean air is considered to be a basic requirement of human health and well-being. However, air pollution continues to pose

ADI 6148 / DF

a significant threat to health worldwide. According to a WHO assessment of the burden of disease due to air pollution, more than 2 million premature deaths each year can be attributed to the effects of urban outdoor air pollution and indoor air pollution (caused by the burning of solid fuels). More than half of this disease burden is borne by the populations of developing countries.

The WHO air quality guidelines are designed to offer guidance in reducing the health impacts of air pollution. First produced in 1987 and updated in 1997, these guidelines are based on expert evaluation of current scientific evidence. Given the wealth of new studies on the health effects of air pollution that have been published in the scientific literature since the completion of the second edition of the Air quality Guidelines for Europe, including important new research from low-and middleincome countries where air pollution levels are at their highest, WHO has undertaken to review the accumulated scientific evidence and to consider its implications for its air quality guidelines. The result of this work is presented in this document in the form of revised guideline values for selected air pollutants, which are applicable across all WHO regions. These guidelines are intended to inform policy-makers and to provide appropriate targets for a broad range of policy options for air quality management in different parts of the world.

[...]

The WHO air quality guidelines (AQGs) are intended for worldwide use but have been developed to support actions to achieve air quality that protects public health in different contexts. Air quality standards, on the other hand, are set by each country to protect the public health of their citizens and as such are an important component of national risk management and environmental policies. **National standards will vary according to the approach adopted for balancing health risks, technological feasibility, economic considerations and various other political and social factors, which in turn will depend on, among other things, the level**

ADI 6148 / DF

of development and national capability in air quality management. The guideline values recommended by WHO acknowledge this heterogeneity and, in particular, recognize that **when formulating policy targets, governments should consider their own local circumstances carefully before adopting the guidelines directly as legally based standards.**

(http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf?sequence=1)

Além disso, os elementos de informação trazidos aos autos indicam que, no decorrer do trâmite que culminou na aprovação da Resolução impugnada, os valores de referência recomendados pela OMS foram efetivamente tomados em consideração pelo órgão regulador, conforme se constata da seguinte passagem da manifestação do Ministério do Meio Ambiente:

As recomendações da OMS foram desenvolvidas com o objetivo de apoiar ações para a gestão da qualidade do ar e reduzir os riscos à saúde em diferentes contextos mundialmente,

Ressalte-se que a própria OMS reconhece que os padrões nacionais irão variar de acordo com a abordagem selecionada para equilibrar os riscos à saúde, a viabilidade tecnológica, questões econômicas e diversos fatores políticos e sociais, que por sua vez dependem, dentre outros, do nível de desenvolvimento e da capacidade do país para a gestão da qualidade do ar.

Assim, os valores de referência recomendados pela OMS reconhecem esta heterogeneidade e, em especial, que no momento da formulação de padrões de qualidade do ar, os governos devem considerar cuidadosamente as suas próprias circunstâncias locais, ao invés de adotar as diretrizes “diretamente” como padrões legais.

Desta forma, a OMS entende que a redução de poluição atmosférica dificilmente ocorre abruptamente e, por consequência, além de indicar valores guia, sugere valores

ADI 6148 / DF

intermediários a serem atingidos considerando a capacidade do país que as adotem.

Conseqüentemente, os parâmetros a serem utilizados pelos Estados devem ser cuidadosamente definidos, em especial, ao se considerar parâmetros nacionais a serem adotados por 27 Unidades Federativas. Assim, as recomendações da OMS reiteram que a viabilidade e os custos de conformidade com os Padrões de Qualidade do Ar podem ser fatores críticos ao processo de tomada de decisão.

[...]

Registre-se ainda, que as recomendações constantes do *Air Quality Guidelines Global Update 2005* da OMS foram consideradas desde a primeira versão da proposta de resolução elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e Ministério da Saúde, que culminou com a Resolução Conama nº 491/18. As recomendações também serviram de orientação durante as discussões no âmbito dos grupos de trabalho e câmaras técnicas do Conama.

Um segundo ponto suscitado pelo requerente relaciona-se à alegada inexistência de instrumentos capazes de assegurar a publicidade de informações claras e acessíveis sobre a qualidade do ar à população.

Essa linha argumentativa também não se sustenta, todavia.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as

ADI 6148 / DF

políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “*debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta*” (*Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 290, 310 (1940), *quoted* 376 U.S at 271-72).

A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, *caput*, e 5º, XXXIII e LXXII, pois, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “*o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta*” (Pleno, RHD n. 22/DF, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ 1/9/95).

No caso sob análise, contudo, é relevante ressaltar que 8 (oito) dos 15 (quinze) artigos integrantes da Resolução Conama 491/2018 foram dedicados ao resguardo da transparência das informações relacionadas à qualidade do ar, contemplando, assim, adequados meios de comunicação à sociedade. Destaco:

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

[...]

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, **garantindo a**

ADI 6148 / DF

sua publicidade.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, **garantindo sua publicidade.**

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e **resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.**

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá **consolidar as informações disponibilizadas** pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e **apresentá-las ao CONAMA** até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o **apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.**

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, **visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população**, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Art. 11. **Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados** quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas

ADI 6148 / DF

subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital **deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.**

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital **deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.**

Além disso, aplica-se integralmente ao tema as previsões normativas constantes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, a teor do seu art. 1º, parágrafo único, subordina ao seu regime todos *“os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”* e todas *“as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”*.

Indiscutivelmente, o meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF).

Para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurado em sede constitucional, ficou o Poder Público incumbido, entre outros deveres, de proteger a fauna e a flora, sendo vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, § 1º, VII, da CF).

A Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito

ADI 6148 / DF

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme sempre defendi, no caput do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum.

O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem a uma finalidade individual.

Nada obstante, não se pode perder de vista que, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de “*guerrilhas institucionais*”, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

De fato, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismos de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988)*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. *Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com*

ADI 6148 / DF

rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. *Dos freios e contrapesos entre os Poderes*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. *Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. *A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes e sistema de freios e contrapesos –, por mais benéfica que possa eventualmente se mostrar a concessão de uma espécie de tutela jurisdicional mandamental que imponha ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, enquanto órgão técnico responsável pelo tema, a edição de normativa conforme determinados critérios para o controle de qualidade do ar, com “suficiente capacidade protetiva”, baseada em “parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”, tal pretensão mostra-se inviável, ante a impossibilidade de esta SUPREMA CORTE atuar, no controle abstrato de constitucionalidade, como legislador positivo.

De fato, os precedentes desta CORTE, de longa data, expõem uma clara preocupação de contenção na prestação jurisdicional, resguardando a delicada estrutura política de intervenções desnecessárias na atuação típica de outros agentes estatais (ADO 22, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, Dje de 3/8/2015; ADI 2.554-AgR, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno, DJ de 13/9/2002; ADI 1.063-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 27/4/2001; ADI 1.755, Rel. Min. NELSON JOBIM, Pleno, DJ de 18/5/2001).

ADI 6148 / DF

Destaco, como representativo dos demais, o precedente firmado no julgamento da ADI 1822 (Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 10/12/1999), assim ementada:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. Arguição de inconstitucionalidade da expressão "um terço" do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º do artigo 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, ou quando não, do artigo 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas "a" e "b" de seu § 1º, em suas partes marcadas em **negrito**, bem como dos incisos e parágrafos do artigo 19 da Instrução nº 35 – CLASSE 12ª - DISTRITO FEDERAL, aprovada pela Resolução nº 20.106/98 do TSE que reproduziram os da citada Lei 9.504/97 atacados. - Em se tratando de instrução do TSE que se limita a reproduzir dispositivos da Lei 9.504/97 também impugnados, a arguição relativa a essa instrução se situa apenas mediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que não se conhece da presente ação nesse ponto. - Quanto ao primeiro pedido alternativo sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.504/97 impugnados, **a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida como foi requerida, modificará o sistema da Lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo.** - No tocante ao segundo pedido alternativo, não se podendo, nesta ação, examinar a constitucionalidade, ou não, do sistema de distribuição de honorários com base no critério da proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

ADI 6148 / DF

No caso sob análise, o que se verifica é a ocorrência de irresignação formulada contra opção regulatória válida, que, conforme informado pelo Ministro do Meio Ambiente e reconhecido pelo próprio requerente em sua manifestação inicial, modificou significativa e positivamente “*todos os padrões de qualidade do ar que constavam da Resolução CONAMA nº 003/1990*” e que, portanto, “*cumpriu o seu objetivo de estabelecer, de imediato, padrões mais restritivos que os que vigiam até a sua publicação*”. Transcrevo das informações apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente:

É essencial reforçar que todos os padrões de qualidade do ar que constavam da Resolução Conama nº 003/1990 foram significativamente, e positivamente, alterados pela Resolução Conama nº 491/2018, que cumpriu o seu objetivo ao estabelecer, de imediato, padrões mais restritivos que os que vigiam até a sua publicação. Além dos padrões mais restritivos imediatos, a resolução instituiu o compromisso de redução gradativa dos padrões de qualidade do ar, amparada em critérios técnicos, conforme preconizado pela OMS, adotando uma estratégia de implementação em 4 (quatro) etapas. Não há retrocesso ambiental.

A Resolução Conama nº 491/2018 também alterou a aplicação do padrão de qualidade do ar, estabelecendo um padrão único a ser observado em todo o território nacional. A resolução anterior estabelecia duas classes de padrões de qualidade do ar (padrões primários e secundários), sendo que cada Estado deveria definir a classificação das áreas para a adoção dos diferentes padrões (áreas de Classe I, II e III, de acordo com o item 2, subitem 2.3, da Resolução CONAMA nº 005/1989).

Nesse contexto, se destacam os avanços imediatos trazidos pelos novos padrões de poluentes, em vigor desde a publicação da resolução, que foram reduzidos em: (i) 65% para o dióxido de enxofre (SO₂), no período de 24 horas; (ii) 40% para o padrão anual do dióxido de nitrogênio (NO_x); e 20% para o padrão anual do Material Particulado (MP10).

Outro avanço normativo significativo foi a inclusão de

ADI 6148 / DF

padrão nacional, até então inexistente, para o poluente Material Particulado (MP2,5), também conhecido como Partículas Inaláveis Finas, adotando um padrão imediato de 60 ug/m³, que é 20% mais restritivo que o valor inicial sugerido pela OMS, de 75 ug/m³.

Além disso, foi adotado o padrão final recomendado pela OMS para os poluentes Monóxido de Carbono (CO), Partículas Totais em Suspensão (PTS) e Chumbo (Pb), ou seja, sem etapas intermediárias.

Nesse contexto, portanto, como bem realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer, a alegação de ofensa a direitos ambientais fundamentais não decorreria de qualquer efeito normativo, apto de ser identificado e combatido em sede de controle abstrato de constitucionalidade, mas de juízo especulativo relacionado à existência ou não de eficácia da opção regulatória traçada na Resolução CONAMA 491/2018. Confira-se:

As razões apresentadas na inicial não configuram violação por incompatibilidade vertical entre o ato normativo e a disciplina constitucional.

Em verdade, há irresignação contra a opção regulatória da política pública de gestão da qualidade do ar, a qual foi estabelecida pelo CONAMA em atenção à lei atributiva da competência normativa (art. 8º, VI e VII, da Lei 6.938/1981) e seu regulamento (art. 7º, VI e XVIII, do Decreto 99.274/1990).

[...]

Constata-se que a alegação de permissividade e vagueza da política pública veicula irresignação contra opção de política pública calcada em juízo motivado de conveniência e oportunidade, sem violação a critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

A alegação de violação dos direitos fundamentais não decorre de efeito normativo, capaz de ser identificado em fiscalização abstrata de constitucionalidade.

A irresignação vazada na inicial relaciona-se a um juízo

ADI 6148 / DF

especulativo de ausência ou de precariedade da eficácia da aplicação concreta da tutela ambiental, no exercício da função administrativa, por efeito do desenho institucional e da opção regulatória plasmada no ato normativo, considerados inadequados.

Não se trata, portanto, de conflito de índole constitucional quanto à validade jurídica das premissas adotadas na estruturação normativa do ato, mas dissenso quanto aos aspectos técnicos que fundamentam a política pública de qualidade do ar.

Sobreleva-se, por isso, o propósito de substituição dos critérios normativos da política pública, providência que não encontra guarida no controle jurisdicional de constitucionalidade, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [...].

Nada obstante, é certo que em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, as soluções propostas e as conquistas eventualmente já alcançadas são sempre provisórias, já que, confrontadas por avanços técnico-científicos e por expectativas sociais de ampliação da proteção, encontram-se permanentemente sujeitas às necessárias reavaliação e evolução.

E parte do debate travado nos presentes autos demonstra a necessidade de exame da atualidade das providências adotadas pelo Poder Público para a apuração do nível de proteção adequada e possível para determinadas condições de tempo e lugar.

Veja-se, nesse sentido, que as próprias diretrizes globais de qualidade do ar foram recentemente atualizadas pela OMS, em setembro de 2021, estabelecendo-se novos valores de concentração de poluentes atualmente considerados ideais à preservação da saúde humana.

Dessa forma, mesmo reconhecida a inviabilidade de se declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, inclusive em vista do efeito prático que essa declaração traria, no sentido da repriminção de regulamentos ainda menos protetivos, deve a CORTE endereçar ao órgão regulatório competente uma mensagem clara a respeito da necessidade

ADI 6148 / DF

de que a regulamentação em questão seja atualizada e complementada, como imposição constitucional do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de técnica decisória já adotada pelo SUPREMO TRIBUNAL em outras situações, nas quais reconhecido que a simples declaração de nulidade nem sempre produz uma solução adequada para a questão constitucional sob exame da CORTE.

Nesse sentido, o julgamento do RE 607642 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020, DJe de 09/11/2020), em que a CORTE, embora reconhecendo a constitucionalidade de norma tributária, mas vislumbrando a necessidade de atualização futura, sob pena de caracterização de inconstitucionalidade, exortou o legislador a agir oportunamente em prol da modificação da norma, adotando uma técnica ali nominada de *“apelo ao legislador por falta de evidência de ofensa constitucional”*.

Transcrevo do voto do Ministro DIAS TOFFOLI nesse julgamento, citando a doutrina do Ministro GILMAR MENDES, o seguinte trecho, alusivo à técnica de julgamento em análise:

Considerada, portanto, a ausência de elementos que possam corroborar e evidenciar que o legislador, no momento da elaboração da lei, estaria em condições de identificar o estado de inconstitucionalidade, devido à complexidade da adoção gradual da sistemática não cumulativa para contribuições que incidem sobre a receita ou o faturamento, com adaptações das técnicas conhecidas e já utilizadas no direito brasileiro para impostos incidentes sobre o valor agregado (ICMS/IPI); considerada, também, a dificuldade de se precisar o momento exato em que teria se implementado a conversão do estado de constitucionalidade ou inconstitucionalidade em uma situação de invalidade, a mim, parece razoável adotar, para o caso concreto, a técnica de controle de constitucionalidade muito bem exposta por Gilmar Mendes Ferreira ao analisar algumas decisões da Corte Constitucional Alemã, consistente no “[a]pelo ao legislador’

ADI 6148 / DF

por ‘falta de evidência’ de ofensa constitucional”. Segundo essa doutrina,

“[a] caracterização objetiva de uma inconstitucionalidade somente poderia acarretar a invalidade se ela (inconstitucionalidade) se afigurasse evidente. Do contrário, não se poderia identificar uma conduta censurável do legislador. Tem-se aqui, como assinalado, uma tentativa de subjetivar o ato inconstitucional. Consoante essa orientação, enquanto o legislador não estivesse consciente da inconstitucionalidade, o defeito não produziria consequências jurídicas. A decisão do Tribunal tornaria a mácula evidente, não podendo mais o legislador alegar desconhecimento do estado patológico identificado”.

(...)

Essa técnica não é nova no Supremo Tribunal Federal. Gilmar Mendes a exemplifica com diversos julgados (HC nº 70.514, Rel. Min Sydney Sanches, julgado em 23/3/94; RE nº 147.776, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, RE nº 135.328) para concluir que, a partir deles, “nossa Corte deu um passo significativo rumo à flexibilização das técnicas de decisão no juízo de controle de constitucionalidade, introduzindo, ao lado da declaração de inconstitucionalidade o reconhecimento de um estado imperfeito, insuficiente para justificar a declaração de inconstitucionalidade”.

Ainda nesse mesmo julgamento, a Ministra ROSA WEBER consignou:

"Não vejo como declarar a inconstitucionalidade pretendida, embora entenda muito oportuno esse recado que se manda ao legislador, no sentido de que, diante dessas incongruências que – sobretudo pela evolução legislativa – se fazem presentes, se possa estar caminhando para uma inconstitucionalidade"

ADI 6148 / DF

Com pertinência para essa discussão, menciono os seguintes precedentes:

EMENTA: Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, pobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): processo de inconstitucionalização das leis.

1. A alternativa radical da jurisdição constitucional ortodoxa entre a constitucionalidade plena e a declaração de inconstitucionalidade ou revogação por inconstitucionalidade da lei com fulminante eficácia ex tunc faz abstração da evidência de que a implementação de uma nova ordem constitucional não é um fato instantâneo, mas um processo, no qual a possibilidade de realização da norma da Constituição - ainda quando teoricamente não se cuide de preceito de eficácia limitada - subordina-se muitas vezes a alterações da realidade fática que a viabilizem.

2. No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 C. Pr. Penal - constituindo modalidade de assistência judiciária - deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que - na União ou em cada Estado considerado -, se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 C. Pr. Pen. será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o plenário no RE 135328.

(RE 147776, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 19/5/1998, DJ 19/6/1998)

LEGITIMIDADE - AÇÃO "EX DELICTO" - MINISTÉRIO PÚBLICO - DEFENSORIA PÚBLICA - ARTIGO 68 DO

ADI 6148 / DF

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - CARTA DA REPÚBLICA DE 1988.

A teor do disposto no artigo 134 da Constituição Federal, cabe à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a orientação e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV, da Carta, estando restrita a atuação do Ministério Público, no campo dos interesses sociais e individuais, àqueles indisponíveis (parte final do artigo 127 da Constituição Federal).

INCONSTITUCIONALIDADE PROGRESSIVA - VIABILIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE DIREITO ASSEGURADO CONSTITUCIONALMENTE - ASSISTÊNCIA JURÍDICA E JUDICIÁRIA DOS NECESSITADOS - SUBSISTÊNCIA TEMPORÁRIA DA LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Ao Estado, no que assegurado constitucionalmente certo direito, cumpre viabilizar o respectivo exercício. Enquanto não criada por lei, organizada - e, portanto, preenchidos os cargos próprios, na unidade da Federação - a Defensoria Pública, permanece em vigor o artigo 68 do Código de Processo Penal, estando o Ministério Público legitimado para a ação de ressarcimento nele prevista. Irrelevância de a assistência vir sendo prestada por órgão da Procuradoria Geral do Estado, em face de não lhe competir, constitucionalmente, a defesa daqueles que não possam demandar, contratando diretamente profissional da advocacia, sem prejuízo do próprio sustento.

(RE 135328, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/1994, DJ 20/4/2001)

Por essa razão, a ação ora em julgamento reclama a formulação, por essa CORTE, de um APELO AO ÓRGÃO REGULADOR, no caso, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, para que atualize o tratamento da matéria, mediante a edição de norma ampliativa da proteção ao meio ambiente e à saúde humana, considerando, especificamente, a necessidade de se fixarem metas rigorosas e condizentes com os padrões internacionais, a serem efetivadas em prazos

ADI 6148 / DF

bem delimitados e exíguos, bem como providências concretas de fiscalização e controle para sua implementação.

Diante do exposto, julgo IMPROCEDENTE a presente Ação Direta, para (a) declarar que as normas impugnadas são ainda constitucionais; e (b) exortar o CONAMA a editar uma normatização que atualize os critérios regulatórios aplicáveis à matéria, de acordo com os atuais padrões da OMS, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses.

Decorrido o prazo sem a edição de novo ato que represente avanço na política pública de qualidade do ar, vigorarão os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde enquanto perdurar a omissão.

É o voto.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, indago ao eminente relator qual seria a consequência caso o órgão regulador não cumpra o prazo de 24 meses para atualizar a resolução do Conama. Seria uma inconstitucionalidade automática?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Essa é a consequência. Aqui, eminente relator e distintos Pares, lembro que sempre enfrentamos uma certa perplexidade quando fazemos um apelo ao legislador, porque o Congresso Nacional é soberano. Depois de muitas discussões, chegamos à conclusão - é claro que nossas conclusões são sempre provisórias - de que não podemos fixar prazo para o legislador, tendo em conta o princípio da soberania popular, representada no parlamento do nosso País. No entanto, aqui estamos diante de um prazo determinado à Administração, a um órgão que faz parte do Poder Executivo, da Administração Pública.

Daí, por que, em princípio, sem adiantar meu voto, entendo que é possível fixarmos um prazo e, decorrido - apenas estou pensando em voz alta - esse prazo, a consequência seria a automática inconstitucionalidade desta resolução. É isso?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, Ministro Ricardo, porque, ao proclamarmos "ainda constitucional" e fixarmos um prazo de 24 meses, nós, na verdade, não ficamos dependentes somente da boa vontade do órgão regulador. Se ele permanecer inerte, ao final dos 24 meses, o "ainda constitucional" acabou, e, aí, seria a imediata inconstitucionalidade.

Lembro a Vossa Excelência e aos demais que, em verdade, a própria Constituição, no parágrafo 2º do artigo 102, na questão da inconstitucionalidade por omissão, não fixa prazo para o legislador, mas

ADI 6148 / DF

fixa prazo para o administrador. Fixa prazo e diz: "em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias". Esse prazo de trinta dias, obviamente, não seria razoável na hipótese, mas é plenamente possível a fixação de um prazo de 24 meses, no qual a norma atual do Conama permaneceria constitucional, só que com data marcada para cessação da sua constitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministro Alexandre e Ministro Lewandowski, permitem-me? Tenho a impressão de que, se fosse para seguir na linha proposta pelo Ministro Alexandre, estaríamos julgando procedente em parte. Estaríamos dizendo "foi constitucional até aqui, mas está deixando de ser". Até acho 24 meses muito, eu ficaria com os 12 meses já propostos pela Relatora, mas, se for para produzir uma solução de consenso - se for possível chegar a ele -, acho que a hipótese seria de julgamento de procedência em parte, para não declarar a inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade originária não ocorreu, mas está em trânsito para a inconstitucionalidade, sobretudo depois da nova recomendação da OMS, de 2021. Se não fizer a atualização devida, incorrerá automaticamente em inconstitucionalidade, que foi a consideração do Ministro Lewandowski.

Se o quadro for esse, eu consideraria, Presidente, aderir a essa visão, se ela for capaz de produzir consenso, mas acredito que estamos julgando procedente em parte, deixando de declará-la inconstitucional no momento, mas dizendo que se está inconstitucionalizando, e essa inconstitucionalidade se aperfeiçoará se, ao final do prazo, não for feita a atualização.

Como há uma consequência, e uma consequência sancionatória, acho que estamos julgando procedente em parte, se prevalecer a sugestão do Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Para, acho, tentar organizar um pouco a questão da dogmática do processo constitucional, se afirmamos que se trata de uma norma ainda constitucional, parece-me que devemos julgar a ação improcedente.

É claro que, quando estamos falando isso - há um debate muito

ADI 6148 / DF

profundo sobre isso no Direito alemão -, estamos, de alguma forma, apontando falhas, como já foi aqui indicado, em relação ao texto, incompletudes e tudo mais. Todavia, para fazer, qual é a sanção que se propõe? É exatamente a possibilidade de que a norma, agora declarada ainda constitucional, venha a ser, no futuro ou com um prazo, declarada inconstitucional. Essa é a perspectiva que se coloca.

Foi exatamente aquilo que fizemos no caso do Instituto Chico Mendes, em que Vossa Excelência foi, inclusive, o Relator. A avaliação que se fez foi de que a consequência da declaração de inconstitucionalidade... Lembro-me que havia um problema de rito procedimental da medida provisória...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - ...a não observância da comissão mista.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - É.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Aquilo teria consequência para tantas outras medidas provisórias também convoladas em lei.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Foi isso mesmo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Poderiam restar, inclusive, impugnadas nas instâncias inferiores, tendo, portanto, um juízo incidental de inconstitucionalidade formal.

Aqui, acho que temos que pensar qual é a solução adequada. Mesmo o juízo que se emite quanto à improcedência já traz, sim, um viés de censura, mas não com a força de lei, ou de eficácia *erga omnes*, ou de coisa julgada.

Por isso disse que o apelo ao legislador, a declaração de que a norma é ainda constitucional - lembrou bem o Ministro Alexandre o célebre caso do art. 68 do Código de Processo Penal -, é uma construção trazida pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que dizia que retirar a norma naquele momento poderia agravar o estado de inconstitucionalidade; aquele era um processo que estava em fazimento, *in fieri*.

ADI 6148 / DF

De modo que me parece que talvez devêssemos organizar essa questão. Eu reforçaria a posição agora reiterada pelo Ministro Alexandre, no sentido de afirmar a improcedência, mas afirmar também que estamos diante de um complexo normativo ainda constitucional, e que, não cumprido o prazo ou não estabelecido o diálogo institucional adequado, poder-se-á vir a ter a inconstitucionalidade declarada.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, Presidente...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, aqui até...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Estamos atendendo em parte o pedido, porque a improcedência é pura e simples; estamos estabelecendo uma consequência. O Ministro Alexandre, claramente, entende que há uma omissão, conforme também entendo. Ela não era originariamente inconstitucional, não é inconstitucional neste momento, mas, a partir de agora, há um estado de omissão. Assim, estamos atendendo em parte, porque, se o pedido traz uma consequência negativa, tal como fazemos quando interpretamos conforme a Constituição, mantemos o texto da lei, mas estabelecemos uma interpretação específica e julgamos procedente em parte. Eu teria muita dificuldade, já adianto, de julgar improcedente. Considero que há problemas...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, como sugeri, acho que talvez possamos chegar a um bom termo. Independentemente da dogmática constitucional, há dois pedidos - na verdade, são dois pedidos. Por isso que falei que, em princípio, com todo o respeito ao requerente, o correto seria uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esse é o correto, porque há dois pedidos. Pede a inconstitucionalidade, mas, ao mesmo tempo, pede apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses - o próprio pedido fala em 24 meses -, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas na ação e nos

ADI 6148 / DF

documentos que acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica.

Quando se declara a norma ainda constitucional, tecnicamente, o correto é a improcedência - quando se declara somente a norma ainda constitucional, como foi no caso, por exemplo, do art. 68. Só que, aqui - por isso que acho possível conciliar as posições -, estamos dando um limite a essa constitucionalidade, um limite de 12 ou 24 meses. Aí, vamos debater.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) Apenas lembro, Ministro, que os 24 meses é porque tinha muito pouco tempo de vigência e esses relatórios seriam preparados até 2023. Por isso que, em 2019, a Procuradoria-Geral pediu 24 meses. Em meu voto, pensei em 12 meses, exatamente porque estava dentro do pedido, apenas um pouco aquém em termos de prazo.

Mas agradeço, mais uma vez.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Doze ou vinte e quatro, depois, podemos debater, mas realmente há essa diferença, a meu ver, de padrão, quando somente se declara que a norma ainda é constitucional. Aqui ainda é, mas terá um *deadline* para sua constitucionalidade, que serão 12 ou 24 meses.

Parece-me também que não haveria afronta à dogmática constitucional nem se julgássemos improcedente, mas parcialmente procedente, porque estamos acolhendo - eu diria, na verdade - o pedido principal. O pedido principal realmente é para que, em um prazo "x", seja estabelecida uma nova regra.

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Só para deixar consignado e, claro, para facilitar aos demais Colegas que se seguirão, a minha total disposição em adequar meu voto à luz do que foi trazido pelo eminente Ministro Alexandre, considerando o prazo de 24 meses.

Em minha modesta opinião, o impacto - porque a resolução do

ADI 6148 / DF

Conama envolve o impacto sobre os Estados – não é tão simples de se construir no prazo de 12 meses, dada a complexidade da matéria.

Lembro que precisamos ainda de que dezesseis Estados tragam seus planos apropriados, o que será indispensável para essa revisão. Daí minha consideração pelo prazo de 24 meses.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Muito obrigado!

Ministro Nunes Marques, Vossa Excelência quer manifestar-se?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Boa tarde a todos. Cumprimento na pessoa de Vossa Excelência, Presidente, todos os Colegas e os presentes.

Apenas para aderir à ideia inicial do ministro Alexandre de Moraes, também trazida pelo ministro Gilmar Mendes; preocupa-me não colocar esse alerta se não for em *obiter dictum*.

Primeiro, qualquer ação pode ser devolvida, a qualquer momento, caso essa atualização não seja feita. O Supremo pode declarar, após esse prazo, em uma nova ação, a inconstitucionalidade.

O problema é que, se tratarmos dessa forma, assentando a inconstitucionalidade automática, volta o texto anterior, de 33 anos atrás. Por isso, a técnica em *obiter dictum*.

Todo esse trabalho começou em 2012 e foi concluído e cumprido em 2018. As metas a serem atingidas eram as que existiam na época, os padrões da Organização Mundial de Saúde para qualidade do ar fixados em 2005.

Existem três objetos no pedido: o padrão de qualidade do ar, o eventual retardo na aplicação desse padrão e as falhas na informação. O padrão é o que existia, por isso concordo em não declarar inconstitucional. Não tínhamos outro padrão. Em 2018, o padrão era o internacional da Organização Mundial da Saúde fixado em 2005. Era o que estava em vigência quando a Resolução foi editada; então, não temos que tratar, nesse caso, de inconstitucionalidade da Resolução, porque a referência foi adotada. O problema é que, entre o manejo da ação e a data

ADI 6148 / DF

deste julgamento, a Organização Mundial da Saúde, em setembro de 2021, editou novos padrões. Aí, sim, há uma preocupação altruísta desta Corte em dizer que já temos uma atualização feita em 2021. Precisamos alertar o Conama para que ele avance, juntamente à Organização Mundial da Saúde, nesses padrões internacionais.

Qual, talvez, teria sido a falha? Quando foi editada a Resolução, não se adotou o padrão internacional atual, até porque poderia vir de forma que não poderia ser implementado no tempo exigido, dezembro de 2023. Não podemos esquecer também que o prazo ainda está em curso. A resolução fixa, como padrão, a OMS de 2005.

Minha preocupação é esta: não fixar em *obiter dictum*, julgar parcialmente procedente, deixar isso no tempo e, se não for cumprido, vira inconstitucional. Sendo considerada a inconstitucionalidade, a norma é afastada automaticamente e volta a ser regida uma resolução de 33 anos atrás.

Só para avisar e comunicar a Corte que vou aderir à proposição feita pelos ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes, mas em *obiter dictum*, como bem lembrado pelo ministro Gilmar Mendes.

Meu voto é pela improcedência da ação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, como Relatora, queria esclarecer um ponto. Quanto aos índices, pensei que estivesse claro no voto. Não se está discutindo índices, porque realcei, várias vezes, que era um avanço em relação à resolução anterior, que é de 1990. Ninguém discutiu, isso não foi posto nem pelo autor da ação.

O que se está discutindo é exatamente a ausência de norma suficientemente eficaz para garantir o princípio da proteção eficiente. Por isso mesmo é que há, claro, neste caso, opiniões divergentes e opostas quanto à procedência e à improcedência. Apenas para voltar ao que estamos discutindo, estamos discutindo se esta resolução, além de ter avançado, como mais de uma vez anotei, quanto à fixação de índices etc., traz instrumentos de controle, de fiscalização e de informação. Apenas isso. Isso é que foi posto e isso foi objeto do meu voto na condição de

ADI 6148 / DF

Relatora.

Agradeço mais uma vez, Presidente!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, peço a palavra, mais uma vez, por gentileza.

Senhor Presidente, na verdade, um pouco antes da intervenção do eminente Ministro Nunes Marques, fiz uma reflexão íntima exatamente na mesma direção. Se fixarmos um prazo de 12 a 24 meses para que a norma seja alterada, se não o for, ela será automaticamente inconstitucional. Veio-me à mente exatamente a consequência levantada pelo Ministro Nunes Marques: teríamos um vácuo legislativo e, na melhor das hipóteses, a repristinação da resolução anterior.

Talvez pudéssemos avançar para uma solução no sentido proposto pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, fixando prazo de 12 ou 24 meses, para além do qual a resolução seria inconstitucional. Caso não sobreviesse uma nova resolução, talvez pudessem vigorar provisoriamente as novas diretrizes globais de qualidade do ar fixadas pela Organização Mundial de Saúde em 23 de setembro de 2021. Quer dizer, enquanto o Conama não se anima a alterar a legislação, adotamos, ainda que provisoriamente, *mutatis mutandis*, as diretrizes da Organização Mundial de Saúde.

Lembro-me - estou puxando pela memória - que já fizemos algo análogo, quando declaramos inconstitucional ou inconstitucional em parte a situação que vigorava em relação à greve no serviço público. O Ministro Gilmar talvez possa nos auxiliar porque, salvo engano, foi ele quem fez a proposta de que, enquanto o Congresso não legisse, valeria para a situação da greve dos servidores públicos, a disciplina adotada para greve no setor privado. Fizemos, digamos assim, uma sugestão heterodoxa, mas que, salvo melhor juízo, vigora até os dias de hoje. Talvez pudéssemos encontrar uma solução nesse sentido, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Gostaria de ler para os Senhores a parte dispositiva do voto da Ministra Cármen Lúcia.

ADI 6148 / DF

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, Vossa Excelência me permite? Apenas esclareço para o Ministro Lewandowski que não é posta em questão na ação, nem em meu voto, retirar esta norma do mundo jurídico. Eu que estou julgando procedente a ação, o pedido não foi formulado para isso. Aliás, o autor foi taxativo ao dizer que nem poderia, porque seria um caso de reprimenda para pior, sendo que temos o princípio da vedação do retrocesso ambiental.

O que foi posto em discussão e foi objeto do meu voto era exclusivamente a parte de controle, fiscalização e informação. Eu que julgo procedente ou os que julgam improcedente a ação não questionam a eficácia do que já está conquistado e avançado em termos de índices no Brasil. Este não é o objeto. Se o Conama, independente da decisão nesta ação, atualizar estes índices segundo os novos índices da Organização Mundial de Saúde, faz isso independente de questionamento judicial, porque isso não foi posto em questão.

Apenas para esclarecer mais uma vez.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vou fazer a leitura da conclusão do voto da Relatora. Diz o seguinte:

"13. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer da ação direta de inconstitucionalidade" - todos estão de acordo - "e julgar procedente o pedido para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução CONAMA n. 491/2018, apenas para determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que, nos termos do pedido formulado, edite norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses."

Sua Excelência retificou porque fez uma detração da data da

ADI 6148 / DF

propositura da ação. Eram 24 meses, contando com a ação proposta agora. Ela fez uma detração e colocou 12 meses.

Realmente, no dispositivo, a Ministra-Relatora não afasta a resolução do Conama, apenas determina ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que, nesse prazo, melhore as formas de proteção do meio ambiente, inclusive no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes na forma do pedido. É isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, só mais uma observação para lembrar que, na questão da dogmática da jurisdição constitucional do processo constitucional, na linha do que temos na Lei nº 9.868, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade exige quórum especial de oito votos. É o que temos no art. 27, é assim que temos entendido. Ministro Barroso e eu participamos da comissão que resultou na construção desse anteprojeto, que, depois, transformou-se em projeto de lei.

De modo que o apelo ao legislador, tanto na doutrina alemã quanto na doutrina brasileira, tem exatamente a característica de fazer essa mediação. Do contrário, vamos ter também essa problemática.

Ministro Lewandowski lembrou da solução que demos, em mandado de injunção, no caso do direito de greve. Há vinte anos não se regulava a temática e, então, demos aquela resposta.

Também lembraria de um caso, salvo engano, que acabou sendo decidido - inicialmente, pelo menos - pelo Ministro Lewandowski, na Presidência do Tribunal, o caso do FPE, que apontou para uma omissão parcial. O Ministro Alexandre acabou de falar sobre essa questão.

De fato, estamos diante de problemas que tocam, pelo menos, em uma omissão parcial. Nesse sentido, a gente até têm falado na fungibilidade ou na relativa fungibilidade entre a ADO e ação direta de inconstitucionalidade.

Estou insistindo na posição inicial do Ministro Alexandre porque, se não, podemos ter até discussão sobre o quórum necessário para declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, que se assenta no art.

ADI 6148 / DF

27 da Lei nº 9.868.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, só para agregar. Em meu voto original, estou preparado para participar da deliberação convergente, se ela for possível.

Meu voto original era acolhendo, procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade por omissão tanto pelos dois pontos observados pela Ministra Cármen Lúcia - prazo e fiscalização - quanto pela necessidade de atualização para as novas recomendações da OMS de 2021.

Minha posição, quando chegar minha vez de votar - mas estou ouvindo e de mente aberta -, é reconhecer a inconstitucionalidade por omissão e, conseqüentemente, não declarar inconstitucional nada do que existe, apenas o que lá não está. De modo que não haveria nenhum problema do quórum, nem o problema da reconstituição da resolução pior. Sobre a fixação de prazo, eu, com todas as vênias e entendendo as razões do Ministro André, acho que 24 meses é tempo demais; 12 meses é um tempo razoável.

De modo que estou aguardando os debates, Presidente, mas só para antecipar, meu encaminhamento original é procedente. Como as ações são fungíveis, nem seria uma divergência em relação à Relatora, porque a Relatora julgou procedente e eu também julgo procedente, só que, pelo princípio da fungibilidade, julgo procedente para reconhecer a omissão nos exatos pontos que a eminente Relatora destacou, relativos à atualização quanto à resolução da OMS/2021. Fixaria o prazo de 12 meses, igualmente.

Ao fixar o prazo de 12 meses, não descartaria a sugestão trazida pelo Ministro Lewandowski, para que haja uma consequência, em caso de descumprimento, que seria a aplicação das diretrizes da nova manifestação da OMS.

Vou aguardar minha vez de votar, Presidente. Apenas quis colocar minhas ideias na mesa para ajudar no debate.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu só gostaria de saber como ficou a parte dispositiva do voto do Ministro Alexandre de Moraes.

ADI 6148 / DF

Ele julga improcedente o pedido, é isso?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato. Como disse, estou aberto à discussão para chegarmos a um consenso, mas, na parte dispositiva, julgo improcedente a presente ação direta, para declarar que a norma impugnada ainda é constitucional e apelo ao órgão regulador para editar uma normalização que atualize os critérios regulatórios aplicáveis à matéria, de acordo com os atuais padrões da OMS no prazo - aí adotei a sugestão do Ministro André - de 24 meses.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Obrigada, Ministro Alexandre! Só para também colaborar com o debate, especificamente quanto ao prazo e sem comprometer-me com qualquer das propostas, sempre louvando o voto da eminente Relatora, Presidente, lembraria que, na ADPF 623, de minha relatoria, discutiu-se a composição do Conama. Meu voto foi no sentido da inconstitucionalidade, em função da exclusão dos representantes da sociedade civil, mas esse processo não teve seu julgamento encerrado, em função de pedido de vista do Ministro Nunes Marques. Peticionaram no sentido da urgência da medida cautelar porque outras atividades do Conama estavam sendo empreendidas, e eu suspendi.

Nesse meio tempo, já neste ano, o Senhor Presidente da República editou novo decreto, que altera a composição do Conama na linha do que se estava defendendo aqui. Até houve outra ADPF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, sobre o Conanda. Já havia decisão unânime do Tribunal no sentido da composição desses Conselhos.

Esse novo decreto do Presidente da República é de 30 de março de 2022. Na verdade, ele retira, mais uma vez, e inclui na composição nove representantes indicados pelos governos estaduais, dos quais, no mínimo, um e, no máximo, dois representantes de cada região geográfica do País; e dois representantes indicados pelos governos municipais das capitais dos estados.

Talvez, o Ministro Bruno Bianco possa esclarecer se essa nova composição já está implementada. O decreto entrou em vigor na data da publicação, e é de março do corrente ano. Por isso, parece-me que seria

ADI 6148 / DF

mais adequado um prazo um pouco mais alongado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vamos tentar compor para chegar ao quórum, essa é a realidade. Vamos tentar compor para chegar ao quórum, mas temos que ouvir todos os Colegas, para tentar compor cada peça com a contribuição de cada um dos integrantes.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: HELIO WICHER NETO
ADV.(A/S)	: LEO VINICIUS PIRES DE LIMA
ADV.(A/S)	: PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S)	: DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN- Senhor Presidente, agradeço a gentileza de Vossa Excelência. Reitero os cumprimentos a todos eminentes Ministros, eminente Pares, o Senhor o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, Advogados e Advogadas que acompanham essa sessão.

Acompanhei também, Senhor Presidente, a troca de ideias, sempre produtiva, entre os Colegas, mas creio que aqui há muitos gradientes que, talvez, enuviem uma linha muito clara. Creio que nós

ADI 6148 / DF

podemos escrever e reescrever soluções, mas reescrever a petição inicial, eu tenho alguma dificuldade.

E aqui, pede-se a declaração de inconstitucionalidade da resolução, sem pronúncia de nulidade. Esse é o pedido expresso. A resolução é indicada como ofensiva à Constituição, além de vaga, permissiva e ineficiente.

Pelas contas que eu fiz, já votou a maioria. Meus cumprimentos, Presidente, pelo caráter democrático, independentemente da ordem de colher todos os votos. Eu mantenho a posição no sentido de entender que estamos julgando a constitucionalidade ou não da norma, o mais é gradiente argumentativo, ainda que venha sob um verniz relevante da dogmática do processo constitucional.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório formulado pela i. Relatora.

Em apertada síntese, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República em face da Resolução Conama nº 491/2018 que dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Alega-se a insuficiência da resolução contestada para a proteção aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a precariedade na divulgação de informações à população, aponta-se a ofensa aos arts. 5º, XIV, 196 e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Alega que "a Resolução Conama n.º 491/2018 não regulamenta de forma minimamente eficaz e adequada os padrões de qualidade do ar, deixando desprotegidos os direitos fundamentais à informação ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e, conseqüentemente, à vida. Ao ser vaga e permissiva, a norma não garante o mínimo existencial socioambiental, de vital importância para a sobrevivência da própria humanidade".

Justifica a alegação de insuficiência protetiva "em virtude da ausência de prazos peremptórios no sistema de progressão de padrões de qualidade do ar, dos valores nada protetivos fixados para os padrões intermediários, das exorbitantes concentrações de poluentes necessárias para a declaração de episódios críticos de poluição, da insuficiência dos dispositivos que pretendem regulamentar os mecanismos de progressão de PQArs e que distribuem obrigações entre os órgãos ambientais envolvidos naquele procedimento, bem como da precária divulgação de informação ambiental à população".

Requer que seja declarada a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n.º 491/2018, sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva. Alternativamente, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 4º-§4º da Resolução CONAMA

ADI 6148 / DF

n.º 491/2018.

Em informações, o Ministro do Meio Ambiente defende a constitucionalidade da norma afirmando que "o CONAMA editou a Resolução 491/2018 no exercício de competências relacionadas a suas capacidades institucionais, tanto como espaço de estudos e diálogos, como enquanto órgão competente para deliberação normativa".

A PGR, autora da presente ADI, em sua manifestação mais recente opina pelo cabimento da ação e, no mérito, por sua improcedência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA 491/2018. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. PRELIMINAR. NATUREZA DE ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. CABIMENTO DE ADI. MÉRITO. DEFERÊNCIA JUDICIAL À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Poder Público que ostente autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei). Precedente.

2. É possível o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental caso seja reconhecido o caráter secundário do ato normativo nela questionado, atendidos os requisitos legais e inexistente vício a afastar a fungibilidade entre tais instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

3. Não há inconstitucionalidade na Resolução 491/2018 do CONAMA, que estabelece padrões de qualidade do ar no exercício de competência legal em consonância com as regras constitucionais.

4. O Poder Judiciário há de adotar postura de deferência

ADI 6148 / DF

ante a formulação de políticas públicas de cunho técnico baseadas em critérios científicos que envolvam variados graus de determinabilidade quanto à melhor solução a ser adotada na defesa de direitos fundamentais relacionados à tutela do meio ambiente, especialmente quanto ao estabelecimento de parâmetros de qualidade do ar.

Parecer pelo conhecimento da ação direta, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Foram admitidas na condição de *amicus curiae* o Instituto Saúde e Sustentabilidade e o Instituto Alana.

Saúdo a i. Relatora pelo voto sensível e exame aprofundado da matéria, ao qual subscrevo. Peço licença para pontuar breve reflexão a partir de argumentação trazida aos autos pelo *amicus* Instituto Alana quanto ao acentuamento das desigualdades e ao racismo ambiental.

“A questão envolvendo a poluição do ar se acentua ainda mais em relação às desigualdades e vulnerabilidades que as populações tradicionais, periféricas, suburbanas, em situação de rua ou acometidas em “zonas de sacrifício 63 ” estão suscetíveis, isso é especialmente importante quando se pensa na mitigação dos impactos da mudança do clima, como o aquecimento global.

Segundo Viegas (2006), a expressão “zonas de sacrifício” é utilizada pelos movimentos de justiça ambiental para designar localidades em que se observa uma superposição de empreendimentos e instalações responsáveis por danos e riscos ambientais. Ela tende a ser aplicada a áreas de moradia de populações de baixa renda, onde o valor da terra relativamente mais baixo e o menor acesso dos moradores aos processos decisórios favorecem escolhas de localização que concentram, nestas áreas, instalações perigosas.

De acordo com Viegas (2006), “na perspectiva dos estudiosos da desigualdade ambiental, o termo “zona de sacrifício” passou a designar locais onde há ocorrência de múltiplas práticas ambientalmente agressivas atingindo

ADI 6148 / DF

populações de baixa renda ou minorias étnicas”. Todavia, apesar dessas populações mais afetadas contribuírem em escala muito menor para o cenário atual da poluição do ar e das mudanças climáticas, elas sofrem enormes riscos e consequências para a manutenção de seus modos de vida e dos recursos naturais de que dependem, frequentemente conectados a ecossistemas de grande biodiversidade que se encontram sob séria ameaça de desequilíbrio e extinção.

Tal realidade – especialmente quanto à qualidade do ar – é ilustrada na instalação “*We do not all breathe the same air*” que dá nome a exposição do artista plástico Tomás Sarraceno e pode ser conferida no sítio próprio por meio da rede mundial de computadores¹. O artista dispõe na instalação as fitas utilizadas em monitor de partículas chamado BAM, representando graficamente as diferenças de qualidade de ar em regiões distintas – e a constatação da injustiça ambiental ilustrada é impactante.

Nesse sentido, os Professores Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero ensinam que no Constitucionalismo moderno não há como dissociar justiça social e proteção ambiental:

“Como se pode perceber, a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima etc) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade. Dentre outros aspectos, assume particular relevo a proposta de uma proteção (e promoção) compartilhada e integrada de direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de *direitos fundamentais socioambientais* ou *direitos*

1 We do not all breathe the same air, 2018- ongoing. Installation view at We do not all breathe the same air, neugerriemschneider, Berlin, 2021. Courtesy of the artist and neugerriemschneider. Disponível em: <https://studiotomassaraceno.org/we-do-not-all-breathe-the-same-air/>

ADI 6148 / DF

econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), assegurando as condições mínimas para a preservação da qualidade de vida, aquém das quais poderá ainda haver vida, mas essa não será vida digna.

(...)

O Estado Democrático de Direito, com o propósito de promover a tutela da dignidade humana em face dos novos riscos ambientais e da insegurança gerados pela sociedade tecnológica contemporânea, deve ser capaz de conjurar os valores fundamentais que emergem das relações sociais e, por meio das suas instituições democráticas (e adequada regulação jurídica), garantir aos cidadãos a segurança necessária a manutenção e proteção da vida com qualidade ambiental, vislumbrando, inclusive, as consequências futuras resultantes da adoção de determinadas tecnologias. É precisamente nesse contexto que assume importância o reconhecimento dos deveres de proteção do Estado, em especial a partir da assim chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, incluindo aqui os deveres de prevenção e precaução, que deixam de ser aplicados apenas na esfera ambiental (como se verifica claramente no caso da saúde, da segurança alimentar etc), ampliando o seu espectro de incidência para outros domínios, designadamente dos direitos sociais.” (SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 10ª edição, Saraiva, São Paulo, 2021)

Por essas razões sinteticamente trazidas à colação, acompanho a e. Ministra Relatora, para declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade da Resolução CONAMA n.º 491/2018.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, cumprimento Vossa Excelência, cumprimento as Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, os demais Colegas, a Senhora Secretária do Plenário, Doutora Carmen Lilian Oliveira de Souza.

Presidente, não há necessidade de reproduzir detalhes da controvérsia, o debate já vai longo. Estamos aqui discutindo uma ação direta de inconstitucionalidade, que tem por objeto uma resolução do Conama, de 2018, e dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Esta resolução de 2018 reconhecidamente segue orientações da Organização Mundial da Saúde veiculadas em 2005, portanto não há dúvida de que procuramos seguir os padrões internacionais nessa matéria.

A questão que se coloca de plano, Presidente, é a da justiciabilidade dessa matéria, da conveniência ou não de o Judiciário interferir nesse tema. Como regra geral, e essa é a posição que assumo doutrinariamente e aqui no Tribunal, em se tratando de temas essencialmente técnicos como esse, a posição do Supremo Tribunal Federal e do Judiciário em geral deve ser uma posição de deferência. É assim que me parece sempre que estejamos diante de uma questão técnica, seja de transposição de rio, seja de demarcação de terras indígenas feita por antropólogos. Penso que, em linha de princípio, devemos simplesmente seguir a orientação técnica, com algum grau de modéstia judicial, tendo em conta nossas capacidades institucionais - fomos treinados em Direito, e não em áreas técnicas específicas.

Todavia, também defendo que, em situações excepcionais, o Judiciário e, sobretudo, o Supremo Tribunal Federal, pode e deve ter uma atuação mais expansiva. São aquelas situações em que estão envolvidas a proteção à democracia ou a proteção a direitos fundamentais. Aqui, estamos lidando com o direito ao meio ambiente ecologicamente sadio, mais especificamente, no que diz respeito ao ar que respiramos e sem o

ADI 6148 / DF

qual nenhum de nós estaria aqui.

É imprescindível buscar um complexo equilíbrio entre uma certa autocontenção que se impõe em questões essencialmente técnicas e o dever que o Tribunal tem de atuar na proteção de direitos fundamentais, mais ainda em direitos fundamentais delicados como os que dizem respeito à proteção ambiental.

Não irei dissertar o sobre o tema da proteção ambiental, já tive a oportunidade de fazê-lo quando discutimos o tema do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Tive a oportunidade de deixar claro que considero a questão ambiental uma das questões definidoras do nosso tempo e que, em verdade, vêm-se adiando providências importantes nessa matéria, em parte por um negacionismo infundado -a quase totalidade dos cientistas adverte para esse problema -, e por um certo egoísmo geracional - os impactos ambientais que se produzem hoje só gerarão suas consequências negativas na próxima geração, daqui a 25, às vezes, 50 anos (muitas vezes, as autoridades políticas e governamentais movem-se por valorações de curto prazo, que a política, muitas vezes, impõe, e adiam, procrastinam, soluções indispensáveis).

Gostaria de dizer que, na origem, esta resolução, como bem anotou a eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, a quem muito sinceramente cumprimento, representou um avanço - esse é um ponto importante de se registrar. O que ela prevê não é, em minha visão, incompatível com a Constituição. Não há determinações aqui, mesmo no escalonamento da melhoria da qualidade do ar, com alguma inconstitucionalidade.

Na minha visão, existem problemas nesta resolução, desde a sua origem, em relação àquilo que ela não prevê, como, por exemplo, prazos factíveis para a evolução do tratamento das matérias, tomada de medidas adequadas para o compartilhamento de informações e monitoramento do avanço dessa matéria no espaço brasileiro.

Identifico essas duas omissões que me parecem importantes e que poderiam não ter sido problemáticas, se tivéssemos avançado nesta matéria. O fato de a resolução não ter previsto prazos e não ter previsto o monitoramento e as informações, como parece-me a mim dever-se-ia ter

ADI 6148 / DF

feito, se, não obstante isso, tivéssemos avançado nessa matéria, não estaria preocupado com essas omissões. Contudo, a verdade é que estamos estagnados nessa matéria.

Além dessas deficiências quanto aos prazos, quanto ao monitoramento e quanto à circulação das informações, sobrevieram ainda novas orientações da Organização Mundial da Saúde, em minha visão, reforçando as omissões que, penso, precisam ser atualizadas.

De modo, Presidente, que meu voto é no sentido de acompanhar a Relatora, julgando procedente o pedido. Só que, pelo princípio da fungibilidade das ações, estou julgando procedente, reconhecendo a existência de inconstitucionalidade por omissão e, portanto, estabelecendo prazo - que a mim me parece razoável, com todas as vênias - de doze meses para que sejam sanadas.

Portanto, nem divirjo, apenas, Presidente, vou resgatar, aqui, o dispositivo do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia. Na verdade, estou conhecendo a ação como ação de inconstitucionalidade por omissão, julgando procedente o pedido e, porque estou julgando inconstitucional por omissão parcial, minha decisão não afeta nada do que já existe, apenas o que deve ser acrescentado à resolução.

Estou julgando, portanto, procedente o pedido, reconhecendo uma inconstitucionalidade por omissão, seguindo os termos do voto do dispositivo da Relatora para determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que edite, no prazo de doze meses, norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos, providências de fiscalização e controle pelos entes competentes e atualizações em relação à nova orientação da Organização Mundial da Saúde, de 2021.

Presidente, como disse anteriormente, por entender que se chegaria ao mesmo resultado prático, à mesma consequência prática, eu me disporia a deliberar com os Colegas uma solução que produzisse o mesmo resultado, mas julgando procedente, em parte, porque considero que o que está lá é constitucional. Estou determinando providências futuras e, portanto, não estou julgando improcedente.

ADI 6148 / DF

De modo que, infelizmente, não tenho conforto para acompanhar a posição do Ministro Alexandre de Moraes, que procurava congregiar diferentes visões, porque Sua Excelência julga improcedente, e eu estou acolhendo o pedido por procedente, diante das omissões existentes.

De modo que peço que o meu voto seja somado ao da eminente Relatora, porque produzo o mesmo resultado, apenas por um outro fundamento.

É como voto, Presidente.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VOGAL

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER:

1. Senhor Presidente, eminentes colegas, em especial a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, a quem cumprimento pelo belo voto apresentado, Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, Senhor Advogado-Geral da União, Ministro Bruno Bianco, Senhores e Senhoras Advogados que ocuparam a tribuna, com destaque, permitam-me, à Doutora Izabel Nogueira de Andrade, recebam todos os meus cumprimentos, inclusive, pela qualidade das sustentações orais.

A controvérsia constitucional posta, senhor Presidente, como está bem claro e definido até aqui, assim como no relatório apresentado pela Ministra Relatora, o qual compartilho, diz respeito à validade da Resolução nº 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que dispõe sobre padrões de qualidade do ar.

JUÍZO DE MÉRITO

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

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

ADI 6148 / DF

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

Art. 8º Compete ao CONAMA:

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

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

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

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

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

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

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

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

ADI 6148 / DF

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

3. À evidência, o legislador confiou ao Conama **ampla e relevante função normativa** em matéria de proteção ambiental, como já reconhecido em precedentes desta Suprema Corte:

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

ADI 6148 / DF

prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente.

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

Também o **Superior Tribunal de Justiça**, por meio de distintos precedentes, tem reconhecido a competência do Conama para “*editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente*” (STJ, **REsp 1.462.208/SC**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma julgado em 11.11.2014, DJe 06.4.2015). No mesmo sentido interpretativo:

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

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

O exercício da competência normativa do Conama possui seus **limites materiais** condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua **legitimidade** quando **cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental**. A preservação da ordem constitucional vigente

ADI 6148 / DF

de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo.

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

5. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do **art. 225 da Constituição Federal**, a consagrar que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

O § 1º do preceito constitucional especifica, ainda, que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outros deveres: **preservar e restaurar** os processos ecológicos essenciais e **prover o manejo ecológico** das espécies e dos **ecossistemas** (art. 225, § 1º, I); **definir**, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção** (art. 225, § 1º, III); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV); **controlar** a produção, a comercialização e **o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente** (art. 225, § 1º, V); e **proteger a fauna e a flora**, vedadas, na forma da lei, as **práticas que coloquem em risco sua função ecológica** e provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII).

ADI 6148 / DF

Fixada a moldura constitucional, a **Política Nacional do Meio Ambiente**, delineada pelo legislador nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981, tem, entre seus **objetivos**: (a) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º, *caput*); (b) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I); (c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (art. 4º, II); e (d) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, VI).

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

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

6. No plano internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que a **Convenção Americana** protege o **direito a um meio ambiente sadio** na condição de decorrência necessária do **direito ao desenvolvimento** assegurado no seu art. 26.

Nessa linha, assinalou em 06 de fevereiro de 2020, no caso *Comunidades indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina*, que “os Estados têm a obrigação de estabelecer mecanismos

ADI 6148 / DF

adequados para supervisionar e fiscalizar certas atividades, de modo a garantir os direitos humanos, protegendo-os das ações de entes públicos, assim como de agentes privados.”

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

Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

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

No **Parecer Consultivo OC-23/17**, de 15.11.2017, solicitado pela República da Colômbia a respeito da interpretação dos direitos assegurados no **Pacto de São José da Costa Rica**, diante do risco de severo impacto no meio ambiente marinho apresentado por grandes obras de infraestrutura realizadas na região do Mar do Caribe, a Corte Interamericana asseverou que:

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

ADI 6148 / DF

direito fundamental à existência da humanidade.

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

8. Nesse mesmo sentido tem se orientado a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

(...) O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais,

ADI 6148 / DF

consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995)

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

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

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

ADI 6148 / DF

ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina .

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

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

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (ADI 3540-MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.9.2005, DJ 03.02.2006)

9. Fixadas as premissas jurídicas e partindo das deliberações já havidas no Plenário, passo a analisar a validade constitucional do objeto desta ação.

ADI 6148 / DF

10. A Resolução Conama nº 491/2018 estabelece os padrões de qualidade do ar a serem observados pelos entes estatais no desenvolvimento de suas políticas, programas e ações de gestão ambiental, mediante padrões intermediários e finais a serem alcançados como política pública de proteção ao meio ambiente e à saúde da população. Eis o seu teor:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos

ADI 6148 / DF

objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP2,5: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão - PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25ºC e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) com exceção do Monóxido de Carbono que será

ADI 6148 / DF

reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

- I- abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;
- II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e
- III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e

ADI 6148 / DF

prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

ADI 6148 / DF

Art. 9o O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1o Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2o Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de

ADI 6148 / DF

concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA no 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA no 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Relembro, como já posto nos debates, que os padrões de qualidade do ar consistem em técnica de gestão formulada pelo Conama a partir das diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Essa técnica define os níveis máximos de concentração de poluentes permitidos na atmosfera, em nosso país. Após considerados os parâmetros técnicos, identificados pelo consenso médico, são determinados os padrões de qualidade do ar e esses incorporados ao ordenamento jurídico como política pública de proteção da saúde da população e da integridade do meio ambiente.

Nesse sentido, a Resolução nº 491/2018 do Conama determina que se cumpram os níveis pretendidos pela OMS, porém, indicados por meio de uma meta inicial (designada como padrão intermediário 1 = PI 1 - inicial), dois padrões intermediários e o final (correspondente à concentração preconizada pela OMS como protetiva à saúde da população), de forma a permitir sua gradual implementação.

Todavia, esse desenho institucional, nos termos adotados na Resolução, não estabelece, comungando com o voto da Relatora a respeito, procedimento adequado e suficiente para sua consecução. E aqui tenho que destacar, como o fez, a eminente Ministra Cármen Lúcia, que não se está, em absoluto, a falar em retrocesso, no que tange à política pública adotada por esta Resolução. Essa, inegavelmente representou verdadeiro avanço, considerada a Resolução anterior. O que se está a falar, contudo, e nesse sentido meu voto, é de proteção deficiente, a levar, inclusive, à invocação do princípio da precaução.

Dita insuficiência procedimental é inferida em duas dimensões.

ADI 6148 / DF

Primeiro, a Resolução não estabelece prazos peremptórios entre as etapas intermediárias (PI-1, PI-2 e PI-3) e a etapa final (PF), como técnica adequada para o estímulo e o controle da atuação dos órgãos. Ao contrário, privilegia a manutenção do padrão inicial, uma vez que seu art. 4º, § 4º expressamente prevê que *“Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”*. Nesse sentido, a formulação normativa de etapas intermediárias visando padrões progressivos de proteção da qualidade do ar é retórica, uma vez que não previstos incentivos tampouco consequências para o inadimplemento das metas provisórias e, por conseguinte, da final.

Quanto ao ponto, importante o argumento esgrimido na inicial *“O dispositivo, demasiadamente genérico, permite a perpetuidade de altos patamares de contaminação atmosférica, extremamente nocivos aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente”*.

Ademais, a insuficiência procedimental para a consecução progressiva dos padrões intermediários e final favorece o enquadramento da meta estabelecida pela OMS em 2005, a partir dos consensos científicos na área, em uma categoria de referência ilusória. Isso porque o desenho institucional determina, em essência, a observância de patamar inicial disposto na Resolução, que é superior ao recomendado pela OMS. Repita-se, a Resolução, ao deixar de estabelecer prazo para a progressão dos padrões, viabiliza que um modelo inicial altamente permissivo vigore sem prazo definido.

Nesse cenário normativo, os padrões de qualidade do ar, que devem refletir objetivamente níveis mais protetivos à saúde da população, em conformidade com os critérios da medicina baseada em evidências, ao serem fixados em padrões iniciais permissivos em relação às diretrizes da OMS, constituem política pública insuficiente na proteção ao meio ambiente e à saúde. Consequências mais gravosas a esses direitos fundamentais, porquanto são refletidas nas atividades públicas de concessão de licenças ambientais para atividades poluidoras.

De outro lado, a segunda dimensão da insuficiência consiste na alocação da atribuição do controle dos padrões de qualidade de ar

ADI 6148 / DF

adotados nos estágios intermediários e final aos órgãos estaduais e distritais, mediante os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, conforme arts. 5º e 6º, sem que para tanto haja previsão de critérios mínimos a serem observados nesses planos e relatórios. Acrescento ao ponto, a disciplina do §3º do art. 5º, que prevê o prazo de três anos para os órgãos ambientais elaborarem seus planos.

11. Essa conjuntura normativa, além de implicar desatendimento pelo Poder Público do dever de preservar os processos ecológicos essenciais (**art. 225, § 1º, I, da CF**), sugere estado de anomia regulatória, a evidenciar imediatos riscos para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações (**art. 225, caput, da CF**), uma vez que a poluição do ar, diante do cenário escalonado de adoecimento e mortalidade associados às doenças cardiovasculares, respiratórias e câncer de pulmão - doenças crônicas não transmissíveis, é prioridade ambiental absoluta e está entre as 10 principais emergências em saúde elencadas pela OMS.

12. Quanto ao ponto, assume particular centralidade no dimensionamento da questão posta o **princípio da precaução** já reconhecido na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, conforme explicitado no voto da Ministra Relatora e nas deliberações ocorridas nessa pauta ambiental do Plenário.

Também nessa linha interpretativa, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

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

ADI 6148 / DF

13. Na condução das políticas públicas assecuratórias do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe à Administração fazer cumprir a Constituição e as leis, conferindo-lhes a máxima efetividade.

Ou seja, o Estado Brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública **eficiente e efetiva** de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais.

Ao estabelecer parâmetros normativos definidores de controle de qualidade do ar, o Poder Público está vinculado a fazê-lo de modo a manter a integridade dos atributos ecológicos que justificam a proteção desse bem. É obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, seja por medidas legislativas, seja por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados.

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

15. À vista dessas premissas normativas, afirma-se válida a inferência no sentido de que a **Resolução nº 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**, vulnera princípios basilares da Constituição Federal, ao sonegar proteção adequada e suficiente ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à saúde nela assegurados. Repito, como já explicitado nesse Plenário, a Resolução instituiu marco regulatório válido, embora deficitário nos marcos procedimentais e informacionais, fato que configura autêntica omissão

ADI 6148 / DF

inconstitucional, como afirmado pelo Ministro Roberto Barroso, argumento que compartilho quanto ao ponto.

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

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

17. Nada obstante, ainda que o quadro acima identificado aponte para a necessidade de ajustes nos procedimentos desenhados na normativa do Conama, a simples revogação da norma operacional ora existente parece conduzir a estado de anomia e descontrole regulatório. Situação incompatível com a ordem constitucional em matéria de proteção adequada do meio ambiente. Por isso, a técnica decisória da declaração de inconstitucionalidade não responde de forma adequada à tutela dos direitos fundamentais em contexto.

18. Desse modo, como requerido na inicial e aqui proposto pela eminente Ministra Relatora Cármen Lúcia, entendo que a técnica do apelo ao Conama, por também expressar o democrático diálogo institucional, deva ser aplicada ao caso, como solução normativa para a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade.

19. Ante o exposto, Senhor presidente, esse voto, cujos fundamentos mantenho, acompanhando a eminente Relatora, leva-me, contudo, na parte dispositiva, a acompanhar o voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Entendo mais adequado, com toda vênias às compreensões contrárias, conhecer da ação, pelo princípio da

ADI 6148 / DF

fungibilidade, como ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A Resolução tal como posta é válida, mas a inconstitucionalidade reside justamente nos aspectos por ela não abordados, que se traduzem em proteção deficiente.

20. Por isso, conhecendo como ADO, no mérito, acompanho a eminente Relatora quanto ao juízo de procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade da Resolução Conama nº 491/2018, técnica do apelo ao Conama, por também expressar o democrático diálogo institucional, deva ser aplicada ao caso, como solução normativa para o problema da inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, com ressalva do prazo. Nesse ponto, e pela circunstância de ter sido alterada a composição do Conama, entendo mais adequado e razoável o prazo de 24 (vinte e quatro meses), trazido pelo Ministro André Mendonça.

É o voto.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

INCIDÊNCIAS AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, esse voto que trouxe, cujos fundamentos mantenho, acompanhando a eminente Relatora, leva-me, contudo, na parte dispositiva, a agora acompanhar o voto proferido pelo Ministro Luís Roberto.

Entendo mais adequado, com toda vênia às compreensões contrárias, pelo princípio da fungibilidade, conhecer da ação como ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão. A resolução tal como posta é válida, mas a inconstitucionalidade reside justamente nos aspectos por ela não abordados e que se traduzem em uma proteção deficiente.

Por isso, Presidente, conhecendo como ADO, no mérito, acompanho a eminente Relatora quanto ao juízo de procedência da ação, com ressalva do prazo. Neste ponto, pelo fundamento e pela circunstância de ter sido inclusive alterada a própria composição do Conama - agora voltamos a uma sistemática anterior -, entendo mais adequado o prazo de 24 meses, trazido, se bem me recordo, pelo Ministro André Mendonça.

É o voto, Presidente.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, ao fazer uma intervenção um tanto quanto abrupta, faltei com a cortesia e não cumprimentei Vossa Excelência, nem os eminentes Pares, nem os demais presentes. Faço-o, no entanto, agora.

A matéria está muito bem delineada. Foi amplamente discutida, de forma bastante vertical, no que diz respeito ao conhecimento. Nesse aspecto, adiro integralmente aos argumentos da eminente relatora, Ministra Cármen Lúcia. Conheço desta ação porque aqui se impugna uma norma autônoma, abstrata, de efeitos gerais, portanto, passível de discussão por parte do Plenário desta Suprema Corte.

Compartilho de todos os argumentos também da eminente relatora quanto ao mérito. Entendo que estamos diante de uma norma de proteção que se afigura deficiente e atenta contra o princípio da precaução. Tal como já foi dito, tanto pelo ilustre Ministro Alexandre de Moraes, que diverge, creio, em parte, pelo menos no que diz respeito ao aspecto dispositivo de seu voto, quanto, agora, com a intervenção do Ministro Roberto Barroso. Entendo que esta resolução, em seu nascedouro, Senhor Presidente, afigurava-se constitucional, em que pese as deficiências que apresentava e ainda apresenta, tal como salientado pela relatora, a eminente Ministra Cármen Lúcia.

Se ela nasceu constitucional, embora com os defeitos apontados, na verdade, caminha para a inconstitucionalidade. Penso que, do ponto de vista técnico, podemos decretar a improcedência da presente ação, tal como fez agora o Ministro Alexandre de Moraes, e exortar o Conama a editar uma norma que atualize os critérios regulatórios aplicáveis à matéria, de acordo com os atuais padrões da OMS.

Penso também - e acho que estamos caminhando para um consenso - no sentido de que o prazo adequado, em função das dificuldades que a

ADI 6148 / DF

matéria envolve, seria idealmente de doze meses, ao cabo do qual esta resolução seria totalmente inconstitucional. Se não alterada a norma, proponho que vigorem, provisoriamente, as diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde em 2021.

É como voto, Senhor Presidente, pedindo vênias à divergência.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente. Na pessoa de Vossa Excelência, cumprimento todos os presentes. Cumprimento especialmente a eminente Relatora pelo voto profundo que manifestou na data de ontem e todos os que proferiram votos anteriormente.

Senhor Presidente, peço vênia à Relatora e aos que a acompanham. Vou votar no mesmo sentido em que votou o **Ministro Alexandre de Moraes**.

Desde logo, adianto que não aderiria a um aditamento para que valessem as orientações da OMS no caso de o prazo que foi estabelecido na proposição do eminente Ministro **Alexandre de Moraes** se esvaír. Penso que, aí, teríamos que utilizar outro instrumento jurídico.

Então, já adiantando minha posição quanto a essa parte do voto do eminente Ministro **Ricardo Lewandowski** - agora há pouco pronunciado -, fico estritamente nos limites do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, julgando improcedente a ação com as consequências que Sua Excelência apontou em seu voto.

É como voto, Senhor Presidente.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra a Resolução 491, de 19 de novembro de 2018, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Eis o inteiro teor do ato questionado:

Art. 1º Esta Resolução estabelece padrões de qualidade do ar.

Art. 2º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - poluente atmosférico: qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade;

II - padrão de qualidade do ar: um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica;

III - padrões de qualidade do ar intermediários - PI: padrões estabelecidos como valores temporários a serem cumpridos em etapas;

IV - padrão de qualidade do ar final - PF: valores guia definidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005;

V - episódio crítico de poluição do ar: situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes

ADI 6148 / DF

na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos;

VI - Plano de Controle de Emissões Atmosféricas: documento contendo abrangência, identificação de fontes de emissões atmosféricas, diretrizes e ações, com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação, visando ao controle da poluição do ar no território estadual ou distrital, observando as estratégias estabelecidas no Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR;

VII - Material Particulado MP10: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros;

VIII - Material Particulado MP2,5: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 micrômetros;

IX - Partículas Totais em Suspensão -PTS: partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 50 micrômetros;

X - Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Art. 3º Ficam estabelecidos os Padrões de Qualidade do Ar, conforme Anexo I.

§ 1º O Chumbo no material particulado é um parâmetro a ser monitorado em áreas específicas, em função da tipologia das fontes de emissões atmosféricas e a critério do órgão ambiental competente.

§ 2º As Partículas Totais em Suspensão - PTS e o material particulado em suspensão na forma de fumaça - FMC são parâmetros auxiliares, a serem utilizados em situações específicas, a critério do órgão ambiental competente.

ADI 6148 / DF

§ 3º Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25°C e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

§ 4º Adota-se como unidade de medida de concentração dos poluentes atmosféricos o micrograma por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) com exceção do Monóxido de Carbono que será reportado como partes por milhão (ppm).

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI - 2, PI - 3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá

ADI 6148 / DF

conter:

I - abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;

II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, garantindo sua publicidade.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

Art. 8º Para fins do monitoramento da qualidade do ar, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, no prazo de 12 meses após a entrada em vigor desta Resolução, elaborará guia técnico contendo, dentre outros, os métodos de referência adotados e os critérios para utilização de métodos equivalentes, da localização dos amostradores e da representatividade temporal dos dados e

ADI 6148 / DF

sistematização do cálculo do índice de qualidade do ar, conforme estabelecido no Anexo IV.

Parágrafo único. Os órgãos ambientais competentes definirão os métodos de medição da qualidade do ar até a publicação do guia técnico mencionado no caput.

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente elaborará relatório anual de acompanhamento e o apresentará na última reunião ordinária do CONAMA.

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido

ADI 6148 / DF

no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.

Art. 14. Fica revogada a Resolução CONAMA nº 03/1990 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

O requerente sustenta que “a Resolução CONAMA n.º 491/2018 ofende os arts. 5.º–XIV, 196 e 225 da Constituição, dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Aduz que “embora utilize como referência os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2005, a resolução não dispõe de forma eficaz e adequada sobre os padrões de qualidade do ar, prevendo valores de padrões iniciais muito permissivos, deixando de fixar prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas etapas de padrões de qualidade de ar e apresentando procedimento decisório vago”.

Aponta ainda que a norma não assegura a disponibilização de informações abrangentes sobre a qualidade do ar à população. Argumenta especificamente que:

Não fosse o bastante, no art. 12, a resolução estabelece um dever genérico de divulgação da informação ambiental pelos órgãos ambientais estaduais e federal, sem, contudo, prever qualquer requisito técnico ou procedimental a respeito da informação em si. Pela literalidade da norma, cada órgão ambiental poderá interpretar como bem entender o que sejam

ADI 6148 / DF

dados “relacionados à gestão de qualidade do ar”. Ou pior: podem os órgãos ambientais eventualmente não divulgar informação alguma, caso argumentem que não dispõem de dados. Afinal, a norma é silente quanto ao dever prévio dos estados de produzir informação sobre a qualidade do ar, o que demandaria, antes de mais nada, a instalação de boas redes de monitoramento de qualidade do ar.

Outro ponto falho da norma do CONAMA atinente à qualidade da informação se encontra no seu art. 13, ao tratar do chamado Índice de Qualidade do Ar (IQAr), que é uma ferramenta matemática usada para simplificar a comunicação da informação sobre qualidade do ar para a população. A resolução limita-se a determinar os valores de IQAr para a faixa de qualidade do ar tida como “boa”, relegando a fixação das outras faixas (por exemplo, moderada e ruim) para um futuro guia técnico a ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 8º). A resolução não garante à população, portanto, informação adequada sobre os efeitos concretos que o ar em cada qualidade (boa, moderada ou ruim) pode causar à saúde humana, nem estabelece as medidas que devem ser adotadas em cada uma das situações.

Ao final, requer “seja declarada a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n.º 491/2018, sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica. Caso assim não se entenda, requer-se seja declarada a inconstitucionalidade do art. 4º-§4º da Resolução CONAMA n.º 491/2018”.

A eminente Min. Relatora requisitou informações do Ministério do Meio Ambiente e abriu vista, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (eDOC 6).

As informações aportaram no eDOC 8.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação pelo não

ADI 6148 / DF

conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

Ambiental. Resolução nº 491/2018 do CONAMA. Alegada ofensa aos artigos 5º, inciso XIV; 196 e 225, todos da Constituição da República. Preliminares. Caráter secundário do ato normativo. Impossibilidade jurídica de substituição dos critérios do ato atacado. Inépcia da petição inicial, ante a indeterminação de parte do pedido. Mérito. A edição da Resolução nº 491/2018 considerou razoavelmente todos os princípios jurídicos invocados na inicial, não tendo minimizado a importância de nenhum deles no seu texto final. Sua aprovação foi precedida de amplo debate público, representando significativo avanço na proteção da qualidade do ar em relação à normativa anterior. A opção por uma política pública de implementação progressiva representa escolha legítima, situando-se na margem de conformação do órgão colegiado ambiental. Os padrões de qualidade do ar preconizados pela Organização Mundial da Saúde foram levados em consideração, consistindo no padrão final da Resolução questionada. A normatividade das metas constitucionais de proteção da saúde e do ambiente não impõe a adoção de um parâmetro fixo, como o da OMS, mas de um “modo de agir” coerentemente direcionado à tutela da qualidade do ar. Necessidade de deferência às escolhas dos órgãos técnicos, ante sua privilegiada capacidade epistêmica, quando não contrariarem expressamente a Constituição. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
RESOLUÇÃO CONAMA 491/2018. PADRÕES DE

ADI 6148 / DF

QUALIDADE DO AR. PRELIMINAR. NATUREZA DE ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. CABIMENTO DE ADI. MÉRITO. DEFERÊNCIA JUDICIAL À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Poder Público que ostente autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei). Precedente.

2. É possível o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental caso seja reconhecido o caráter secundário do ato normativo nela questionado, atendidos os requisitos legais e inexistente vício a afastar a fungibilidade entre tais instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

3. Não há inconstitucionalidade na Resolução 491/2018 do CONAMA, que estabelece padrões de qualidade do ar no exercício de competência legal em consonância com as regras constitucionais.

4. O Poder Judiciário há de adotar postura de deferência ante a formulação de políticas públicas de cunho técnico baseadas em critérios científicos que envolvam variados graus de determinabilidade quanto à melhor solução a ser adotada na defesa de direitos fundamentais relacionados à tutela do meio ambiente, especialmente quanto ao estabelecimento de parâmetros de qualidade do ar. Parecer pelo conhecimento da ação direta, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Foi admitido o ingresso, na condição de *amicus curiae*, do Instituto Saúde e Sustentabilidade e do Instituto Alana (eDOC 35).

É o breve relato. Passo a votar.

ADI 6148 / DF

(I) Questões preliminares

A questão controvertida neste processo objetivo consiste em definir se a Resolução 491/2018 do Conama, que estabelece padrões de qualidade do ar, resultou em proteção deficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, contrariando os artigos 5º, inciso XIV, 196 e 225 da Constituição Federal.

Antes de adentrar o mérito desta ação direta de inconstitucionalidade, cumpre analisar as questões preliminares suscitadas pela Advocacia-Geral da União (eDOC 9).

(I.I) No que concerne à alegada inépcia da petição inicial, anoto que os requisitos da exordial de ação direta de inconstitucionalidade estão previstos no art. 3º da Lei 9.868/1999, cuja redação é a seguinte:

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;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

A parte autora apontou circunstanciadamente os dispositivos impugnados, atrelando a cada um deles os fundamentos jurídicos que respaldariam a pretensão.

A formalização do pedido deu-se com a devida especificação, parametrizado pelos argumentos apresentados ao longo da peça. A relativa indeterminação do pleito, alegada pela Advocacia-Geral da União, não prejudica a sua compreensão, sobretudo quando apreciado em conjunto com os fundamentos de fato e de direito declinados (CPC,

ADI 6148 / DF

art. 322, § 2º).

Portanto, rejeito a preliminar.

(I.II) Quanto ao alegado caráter secundário do ato normativo objeto desta ação direta, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido que as resoluções do CONAMA consistem em atos normativos primários, cuja abstração e generalidade autorizam a sujeição ao controle concentrado de constitucionalidade. Confira-se:

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

ADI 6148 / DF

resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 5547, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020)

No caso dos autos, consigno que a Resolução questionada estabelece padrões de qualidade do ar, aplicáveis a todo o território nacional, sem conformar-se a parâmetros legais, ou seja, o ato normativo em tela inova o tratamento do tema no ordenamento jurídico.

A Lei 6.938/1981 estabelece, em seu art. 8º, norma de competência, autorizando o CONAMA a estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, cuja legitimidade material deve amoldar-se ao conteúdo do art. 225 da Constituição Federal. Há, portanto, referibilidade direta do diploma impugnado ao texto constitucional.

Dessa forma, afasto a preliminar.

(I.III) A preliminar de impossibilidade jurídica do pedido tampouco merece prosperar.

Da leitura da petição inicial, não se extrai pretensão do autor no sentido de que o Supremo Tribunal Federal exorbite sua função constitucional. Consectário lógico disso é o pleito de apelo ao legislador, técnica de decisão consolidada na jurisprudência desta Corte.

A par desse aspecto, a alusão à recomendação da Organização Mundial de Saúde tem apenas o condão de estabelecer referencial técnico para análise da resolução do CONAMA, sem com isso substituir o parâmetro de controle deste processo objetivo, norma da Constituição Federal.

Por conseguinte, rejeito a derradeira questão preliminar e passo ao exame do mérito.

(II) Da análise dos fatos e prognoses na jurisdição constitucional

ADI 6148 / DF

De início, convém salientar que esta ação direta de inconstitucionalidade, como tantas outras com a temática ambiental, envolve a apreciação de matéria fática, já que cabe ao Supremo Tribunal Federal definir se há incremento ou decréscimo na proteção ambiental.

Com efeito, se existe uma política pública ambiental a ser analisada, sob o ângulo de sua efetividade, é evidente que eventual contestação do grau de proteção do meio ambiente implementado pressupõe o exame de dados e fatos.

Contudo, esse aspecto basilar desses processos objetivos tem sido deixado em segundo plano por este Tribunal, que ainda vincula o controle de constitucionalidade ao exame de textos normativos, sem a releitura de fatos e prognoses.

Sobre o tema da análise jurisdicional de fatos e prognoses legislativos, tive a oportunidade de registrar em sede doutrinária (*Curso de Direito Constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.218-1235):

Questão de importância capital para o exercício das atividades jurisdicionais das Cortes Constitucionais diz respeito à possibilidade de exame de fatos legislativos ou prognoses legislativas aceitos ou adotados pelo legislador ao promulgar uma dada norma.

Em muitos casos, as dificuldades acentuam-se em razão de não ser admissível, em variados processos especiais, a produção adicional de provas ou a realização de perícias.

De qualquer sorte, ainda que se aceite uma instrução processual ampla, coloca-se sempre a indagação sobre os limites dos poderes de que se encontra investido o Tribunal para rever os fatos e prognoses legislativos adotados e, assim, chegar à conclusão de que a norma não se mostra compatível com a Constituição.

No que concerne à relação da Corte Constitucional com os tribunais ordinários, especialmente no contexto do recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), reitera-se a orientação segundo a qual a verificação e a apreciação de fatos (

ADI 6148 / DF

Tatbestand) são da competência da jurisdição ordinária. Enfatiza-se, nessa linha, que o Tribunal não é uma simples Corte de Revisão. Na prática, identificam-se, porém, vários casos em que o Tribunal Constitucional relativiza esse postulado, procedendo a uma reavaliação ou a uma nova avaliação dos fatos apreciados pelas instâncias ordinárias. Tal prática tem gerado algumas críticas por parte da doutrina, que vislumbra nesse aspecto uma tendência de usurpação das atribuições da justiça criminal e da justiça cível.

É verdade, entretanto, que essa crítica é mitigada, como observa Bryde, caso se aceite que, no tocante à (re)avaliação dos elementos fáticos, cuida-se de um critério de divisão de trabalho com o fito de proteção dos direitos fundamentais. Tal postulado poderá ser afastado se assim o exigir a defesa dos direitos fundamentais.

(...)

Philippi observa que o Tribunal procura basear as suas investigações sobre os fatos legislativos em análises das mais diversas, muitas vezes de índole empírica. Em alguns casos, o Tribunal socorre-se de argumentos relacionados com a experiência comum (não empírico).

Na verificação desses fatos, o Tribunal utiliza documentos históricos, literatura especializada, dados estatísticos e análises de peritos ou *experts*.

(...)

Restou demonstrado, então, que até mesmo no chamado controle abstrato de normas não se procede a um simples contraste entre disposição do direito ordinário e os princípios constitucionais. Ao revés, também aqui fica evidente que se aprecia a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional.

Em outros termos, a aferição dos chamados fatos legislativos constitui parte essencial do chamado controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos relaciona-se íntima e indissociavelmente com a própria competência do Tribunal.

ADI 6148 / DF

Cumpre indagar sobre quando eventual deficit na análise dos fatos verificados por parte do órgão legislativo acarreta a ilegitimidade da lei.

Se se constata que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta numa decisão de caráter restritivo, então o Tribunal deverá declarar a inconstitucionalidade da medida questionada.

Assim, houve por bem a Corte Constitucional declarar a inconstitucionalidade da lei sobre proteção de animais, por lesão ao art. 12, I, da Lei Fundamental (liberdade de profissão), que, no § 13, n. 9, proibia o transporte de animais sob o sistema de reembolso (*Nachnahme*), com o fundamento de que essa forma de remessa possibilitava, não raras vezes, a recusa por parte do destinatário, o que ocasionaria um tratamento inadequado dos animais e um tempo de transporte acima do tolerável.

Após verificar que grande parte do transporte de animais se operava sob o regime de reembolso, tanto pelos correios como pela empresa ferroviária, a Corte Constitucional constatou que os registros fornecidos pelo Ministério da Agricultura indicavam um número quase inexpressivo de devoluções ou de qualquer outro obstáculo na entrega dos animais a seus destinatários. A lei estabelecia, assim, restrição incompatível com a liberdade de profissão.

Considera-se problemática a situação jurídica quando a avaliação dos fatos pelo legislador revela-se incompleta ou ausente. Ossenbühl anota, a propósito, que, na decisão sobre atividade do comércio varejista (*Einzelhandelbschluss*) (BVerfGE 19, 330 (340)), a Corte declarou a inconstitucionalidade da lei questionada por considerar que o perigo que ela pretendia evitar não se indicava singularmente nem se revelava provável.

Embora não haja dúvida de que a análise de fatos legislativos pelo Tribunal contribui para uma adequada proteção dos direitos fundamentais, afigura-se possível que mediante inventário rigoroso dos elementos fáticos envolvidos, venha o Tribunal criar uma base fática confiável para a lei cuja

ADI 6148 / DF

constitucionalidade se questiona. Ossenbühl critica tal possibilidade, tendo em vista especialmente que a complementação de fundamentação (*Nachschieben von Gründen*) revelar-se-ia, em princípio, inadmissível¹⁸⁰.

Em razão das singularidades das espécies processuais algumas delas submetidas à Corte Constitucional após decisão de diversas instâncias judiciais, outros processos apresentados diretamente ao Tribunal , poder-se-ia cogitar, em alguns casos, de cassação de decisão impugnada, com devolução dos autos às instâncias inferiores.

Com relação aos eventos futuros, entende-se que a decisão sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de uma dada lei depende da confirmação de um prognóstico fixado pelo legislador ou da provável verificação de um determinado evento.

Segundo Philippi, a Corte Constitucional alemã utilizar-se-ia de diversos procedimentos racionais para a realização de prognósticos:

a) o processo-modelo (*Modellverfahren*), que se refere a um procedimento das ciências sociais destinado a antever desenvolvimentos futuros a partir de uma análise causal-analítica de diversos fatores estáveis ou variáveis;

b) a análise de tendências (*Trendverfahren*), no qual se analisam determinadas tendências de desenvolvimento em função do tempo;

c) o processo de teste (*Testverfahren*), que propicia a generalização de resultados de experiências ou testes para o futuro;

d) o processo de indagação (*Befragungsverfahren*), no qual se indaga sobre a intenção dos partícipes envolvidos no processo.

Esses processos seriam, em geral, utilizados de forma isolada ou combinada, predominando, segundo Philippi, o *Modellverfahren* . A utilização desses procedimentos não exclui as formulações intuitivas, ainda que estas, para terem algum poder de convicção de terceiros, devam ser traduzidas para um

ADI 6148 / DF

processo racional.

(...)

Tal como visto, a aferição dos fatos e prognoses legislativos pela Corte Constitucional é um controle de resultado (*Ergebniskontrolle*) e não do processo (*Verfahrenskontrolle*), até porque para isso faltaria qualquer parâmetro de controle ou uma específica autorização constitucional. Em outros termos, não se cuida, no juízo de constitucionalidade, de analisar como o Legislativo examinou os fatos legislativos, mas o que, efetivamente, ele constatou.

Na análise de Philippi, a Corte Constitucional tem revelado uma grande capacidade de estabelecer prognósticos corretos, capacidade essa que se mostra muito superior à do próprio Legislativo. Segundo sua opinião, a Corte utiliza-se de métodos de análise que se revelam superiores àqueles eventualmente adotados pelo Parlamento, permitindo que as decisões judiciais sejam racionalmente mais fundamentadas que as do legislador.

Conforme já anotado, Bryde coloca em dúvida, porém, a correção dessa assertiva por estar baseada em um número restrito de casos. Destaca, ainda, que por se pronunciar depois da aplicação da lei, pode a Corte, às mais das vezes, confrontar o legislador com o resultado de sua obra.

No tocante a falhas de prognósticos, a Corte adota uma solução diferenciada, avaliando se a prognose legislativa se revela falha de início (*im Ansatz verfehlt*) ou se se cuida de um erro de prognóstico que somente pode ser constatado *a posteriori* , depois de uma continuada aplicação da lei.

No primeiro caso, o deficit de prognose há de ensejar a nulidade da lei.

Na segunda hipótese, quando se verifica a falha na prognose legislativa após o decurso de certo tempo, o Tribunal considera irrelevante, do prisma constitucional, o erro de prognóstico cometido, desde que seja parte integrante de uma decisão tomada de forma regular ou obrigatória. No chamado *Mühlen-Beschluss* , deixou assente o Tribunal que erros sobre a

ADI 6148 / DF

evolução do desenvolvimento econômico devem ser admitidos, até porque o legislador está obrigado no limite do possível, para evitar perigos futuros, a tomar decisões cuja eficácia depende de fatores variados e que, por isso, podem ter desenvolvimentos não desejados (ou diversos daqueles desejados).

Nesse caso, deverá o legislador, todavia, empreender os esforços necessários para superar o estado de inconstitucionalidade com a presteza necessária.

As mesmas considerações da revisão dos fatos e prognoses no âmbito legislativo devem ser transportadas para a análise dos dados de que, *in casu*, o administrador baseou-se para estruturar a política de controle da poluição atmosférica.

Essa incursão teórica revela a importância da análise dos fatos e prognoses para a hígida prestação da jurisdição constitucional, incrementando não apenas a profundidade da análise da Corte, mas sobretudo conferindo legitimidade democrática ao que decidido nesta seara.

O reconhecimento da necessidade de um mergulho no acervo fático que cerca a produção normativa controvertida, com efetivo diálogo com as nuances e percepções que ensejaram a escolha de determinado caminho ou estrutura.

Isso é relevante especialmente quando em jogo a análise de normas de caráter técnico editadas pelo órgão competente, como é o caso dos autos, em que o CONAMA editou a resolução questionada dentro do campo que lhe foi reservado pelo legislador, nos termos do art. 8º da Lei 6.938/1981.

Não é demais reforçar, neste ponto, que esta Corte tem prestigiado o crivo técnico de agências reguladoras e órgãos administrativos, impondo ao Poder Legislativo o ônus argumentativo na superação do posicionamento desses entes. Confira-se, a propósito, a ementa de acórdão formalizado no recente julgamento da ADI 5579:

ADI 6148 / DF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.454/2017. PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DE SAÚDE. LEGITIMIDADE ATIVA. FUNÇÃO REGULATÓRIA. ANVISA. DIREITO À SAÚDE. PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde CNTS tem representatividade e pertinência em relação ao tema da regulação referente à segurança de medicamentos. 2. Nos termos do art. 200, I, da Constituição da República, compete ao Sistema Único de Saúde controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos. A formulação dessa política encontra fundamento na função regulatória do Estado e, mais genericamente, na atuação do Estado na economia (art. 174 da Constituição). 3. A execução dessa política de controle está a cargo da Anvisa, a agência responsável pelas ações de vigilância sanitária (art. 6º, I, a, e § 1º, da Lei 8.080/90 e art. 4º da Lei 9.782/99) que detém a competência para regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública (art. 8º, caput, da Lei 9.782/99). Por sua vez, a Lei n. 6.360/1976 dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências. 4. **A atuação do Estado por meio do poder legislativo não poderia, sem elevadíssimo ônus de inércia indevida ou dano por omissão à proteção da saúde por parte da agência reguladora, autorizar a liberação de substâncias sem a observância mínima dos padrões de controle previstos em lei e veiculados por meio das resoluções da Anvisa, decorrentes de cláusula constitucional expressa**. 5. O texto da lei n.º 13.454/2017 e sua interpretação conduzem à indevida dispensa do registro sanitário e das demais ações de vigilância sanitária, razão pela qual é materialmente inconstitucional. 6.

ADI 6148 / DF

Pedido julgado procedente.

(ADI 5779, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/
Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em
14/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-
2022 PUBLIC 23-02-2022)

No que concerne especificamente ao meio ambiente, convém rememorar que as regras editadas pelo Conama, no exercício legítimo de sua competência, constituem as normas gerais da União que norteiam a análise da constitucionalidade de normas estaduais, relativamente à competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal.

Faço essas considerações na esteira da necessidade de integridade e coerência deste Tribunal na análise de normas editadas pelo Conama, estabelecendo diálogo prudente e fundamentado com os posicionamentos daquela instância técnica.

(III) Da Resolução CONAMA 491/2018

A Resolução 491/2018 do CONAMA revogou a Resolução 5/1989 do mesmo órgão e estabeleceu novos padrões de qualidade do ar.

A argumentação do autor desdobra-se em três aspectos na nova norma: (i) estabelecimento de padrões de qualidade do ar em nível inferior àqueles recomendados pela Organização Mundial de Saúde em 2005; (ii) omissão quanto a “prazos peremptórios entre as etapas intermediárias (PI-1, PI-2 e PI-3) e a etapa final (PF), estimulando a inércia e a estagnação”; (iii) ausência de padrões específicos de qualidade do ar para o licenciamento de atividades em áreas saturadas ou vias de saturação de poluentes; e (iv) informação deficiente quanto à qualidade do ar.

Conforme esmiuçado no tópico anterior, o deslinde do feito pressupõe exame do acervo fático coligido aos autos, de modo a extrair solução fundamentada em critérios técnicos e nas contingências concretas do tema.

ADI 6148 / DF

(III.I) Premissas

É necessário reconhecer, como ponto de partida, que o Estado brasileiro tem falhado na estruturação de política pública consistente e efetivamente federativa de promoção e controle da qualidade do ar.

Basta observar que quase três décadas transcorreram até que a Resolução 5/1989 fosse atualizada. Nesse interregno, a Organização Mundial de Saúde publicou três recomendações regionais e uma recomendação mundial, a de 2005, sobre qualidade do ar.

A demora do Estado brasileiro em atualizar seus padrões foi tamanha que em 2021, apenas três anos após a edição da Resolução impugnada nesta ação direta, a OMS novamente revisou sua recomendação mundial.

Esse quadro de inércia que reinou nas décadas de 1990, 2000 e 2010 foi reconhecida pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, em informações prestadas nestes autos. Senão vejamos (eDOC 8 – fl. 5):

45. Mesmo considerando a vigência da Resolução Conama nº 003/90 por 28 anos, poucos foram os Estados que estabeleceram planos ou estratégias de monitoramento da qualidade do ar em seu território, bem como poucos foram os municípios que instituíram políticas locais de meio ambiente, de mobilidade urbana e de zoneamento e controle da atividade industrial, convergentes com a redução das emissões atmosféricas e melhoria da qualidade do ar.

É evidente que esse quadro fático, decorrente da insuficiência normativa e da falta de vontade política que dominou inúmeros ciclos eleitorais e, portanto, diversos governos, não se mostra coerente com o mandado constitucional de tutela ambiental, espelhado no art. 225 da Constituição Federal.

E constitui fato notório, inescapável premissa fática desta ação direta de inconstitucionalidade, que a poluição atmosférica causa incontáveis

ADI 6148 / DF

danos à saúde da população, também direito fundamental a ser assegurado pelo Estado, nos termos do art. 196 da Constituição Federal.

Nada obstante esse lamentável cenário, não se pode olvidar que a Resolução 491/2018, editada pelo Governo imediatamente anterior ao atual, buscou estabelecer novo paradigma, mais protetivo, no tratamento da matéria. O próprio autor da ação direta reconhece esse fato (fl. 14 da petição inicial):

Apesar de não ser possível dizer que a Resolução CONAMA n.º 491/2018 é um verdadeiro retrocesso ambiental – porque, em relação à maioria dos poluentes, apresentou padrões de qualidade inicial mais restritivos do que os valores finais da resolução anterior (Resolução CONAMA n.º 3/1990) –, também não é dado afirmar ter representado um ganho de protetividade ao meio ambiente.

Faço essa ressalva para que esta Corte compreenda a necessidade de atuar com prudência, sem escorregar para o extremo de placitar uma política pública insuficiente, mas sem também direcionar-se para outro extremo, o de desqualificar com argumentos contrafactuais a construção do possível na realidade atual.

Nesse sentido, as recomendações da Organização Mundial de Saúde efetivamente constituem referencial técnico importante para análise da política pública inaugurada pela Resolução 491/2018, de modo que constitui bom alvitre que o autor desta ação direta tenha lançado seus argumentos a partir desse instrumento qualificado de cooperação internacional.

E igualmente relevante é a circunstância de que também o CONAMA pautou-se, nos longos debates acerca da norma – mais de uma década transcorreu com o tema em tramitação –, pela recomendação da OMS.

Esse é, aliás, o entendimento consolidado deste Supremo Tribunal Federal ao enfrentar temas tormentosos da política pública de saúde do Brasil no contexto da pandemia de Covid-19. Confira-se:

ADI 6148 / DF

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOPTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. (...) **6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.** 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

(ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020)

Assim, é necessário examinar, com o auxílio das evidências científicas levantadas pela OMS, se a Resolução 491/2018 instituiu

ADI 6148 / DF

padrões de qualidade do ar que, sob ponto de vista quantitativo e na estruturação qualitativa da progressão do controle, atendem ao comando constitucional de proteção e promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, antes de passar ao cotejo dos respectivos índices adotados, convém anotar que a própria OMS não advoga a vinculação absoluta dos Estados partes às suas recomendações, reconhecendo expressamente que fatores econômicos, culturais e sociais devem ser ponderados na construção da política pública local. Confira-se:

O objetivo geral da atualização global dessas diretrizes é oferecer recomendações quantitativas baseadas em saúde para o gerenciamento da qualidade do ar, expressas como concentrações de curto ou longo prazo para diversos poluentes atmosféricos chave. Exceder à diretriz dos índices de qualidade do ar (AQG) é associada a importantes riscos de saúde pública. Essas recomendações não são padrões legalmente vinculantes; porém, eles conferem aos estados membros da Organização Mundial de Saúde uma ferramenta fundada em evidências que pode ser utilizada para informar sua legislação e políticas públicas. Ao fim, essas diretrizes visam fornecer direcionamento para auxiliar a reduzir os níveis de poluentes atmosféricos de modo a diminuir o enorme fardo sanitário resultante da exposição à poluição atmosférica ao redor do mundo¹.

(...)

Necessidades nacionais, inclusive a necessidade de construção de capacidade, diferenciam-se bastante entre os países. Elas dependem em grande parte da existência e do nível de implementação de políticas públicas nacionais, regionais e internacionais.

(...)

1 WHO Global air quality guidelines. Particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Geneva: World Health Organization; 2021. p. Xv; 172-174.

ADI 6148 / DF

Diferenças também existem entre países no desenvolvimento e implementação de políticas, regulações e regras de controle da qualidade do ar que levam em consideração as últimas evidências pesquisadas sobre os impactos de poluentes ambientais do ar na saúde. Políticas para reduzir emissões de poluentes do ar, que são claramente preferíveis e devem ser o foco principal de qualquer plano de gerenciamento da qualidade do ar, mostram-se altamente dependentes do contexto: o que pode ser efetivo e contribuir para o incremento da saúde pública em determinado cenário pode não funcionar em outro. Portanto, entender a situação particular, inclusive as principais emissões, fontes e natureza das populações expostas é fundamental para o desenvolvimento de políticas e estratégias de gerenciamento do risco efetivas e é importante para tomada de decisão. O mais crítico é compreender o nível atual de poluição do ar em relação às diretrizes.

Por fim, existem diferenças na implementação e fortalecimento da cobertura universal de saúde e o nível de cooperação do setor de saúde na tomada de decisão com outros setores. Isso inclui os setores de meio ambiente, transporte, planejamento fundiário, habitação e energia, agricultura, indústria e construção civil nos níveis nacional, regional e, em alguns casos, internacional.

(...)

Padrões de qualidade do ar também dependem de escolhas políticas sobre quais efeitos sobre a saúde e o meio ambiente devem ser evitados e em que extensão as populações devem ser protegidas. Eles também dependem do nível de desenvolvimento econômico do país, capacidade de controle da qualidade do ar e outros fatores.

(...)

Dentro dos parâmetros legais estabelecidos, e utilizando as diretrizes da OMS como ponto de partida, o desenvolvimento de padrões envolve a análise de inúmeros aspectos. Estes são em parte determinados pelas fontes de

ADI 6148 / DF

emissão, características das populações e propriedades físicas do meio ambiente, e inclui as seguintes determinações: (i) quais poluentes devem ser regulados; (ii) os efeitos adversos da saúde contra os quais a população deve ser protegida; (iii) quais indivíduos ou subpopulações estão sob maior risco dos efeitos da poluição do ar; (iv) qual o nível de risco e custos relacionados para sociedade são aceitáveis para população; (v) quais incertezas permanecem na base de evidências e como elas afetam o processo de tomada de decisão; e (vi) **a viabilidade do cumprimento dos padrões propostos (o que inclui averiguar os custos e benefícios da observância).**

Essa ressalva é importante para enquadrar corretamente o debate nestes autos: há que se construir políticas públicas com base em evidências científicas, inclusive aquelas fornecidas por organismos internacionais, sem, porém, descuidar das peculiaridades locais e de outros postulados igualmente tutelados constitucionalmente, como a livre iniciativa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização.

A constatação de semelhante dilema na jurisdição constitucional, longe de constituir novidade nesta Corte ou argumento de plantão para placitar determinada política pública, consistiu no cerne das reflexões do Tribunal no paradigmático julgamento da ADC 42, quando analisados dispositivos do novo Código Florestal. Confira-se trecho da ementa do julgado:

(...) 11. **Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com 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 , CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as**

ADI 6148 / DF

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 (artigos 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 (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc . 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o 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. (...) 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.

(III.II) Padrões de qualidade do ar da Resolução 491/2018

Estabelecidas essas premissas, cumpre analisar, sob os aspectos quantitativos, os padrões de qualidade do ar estipulados pela Resolução 491/2018.

Diversamente do que alegado na petição inicial, os padrões de qualidade do ar da Resolução 491/2018 estão majoritariamente alinhados às recomendações mais recentes da OMS e em alguns poluentes os índices brasileiros são mais protetivos. Mesmo quando o padrão brasileiro é menos restritivo, não há discrepância quantitativa que implique tutela deficiente de direito fundamental. Noutros termos, não

ADI 6148 / DF

há irrazoabilidade ou desproporcionalidade excessiva nos padrões fixados.

É importante reiterar, neste ponto, as ponderações da própria OMS no sentido de que os seus padrões de qualidade do ar devem ser aplicados na medidas das peculiaridades locais, observando custos de conformidade, necessidades socioeconômicas e até mesmo aspectos culturais.

A justificativa técnica apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente a este Tribunal evidencia essas preocupações na elaboração do diploma impugnado:

69. Importa reforçar que não é somente por meio de padrões mais restritivos de qualidade do ar que será obtida a melhoria na qualidade ambiental, mas sim pela existência de uma política integrada e articulada de governo, com melhor conhecimento do cenário existente e que proporcione mudanças de ordem urbana, de transportes, industrial e tecnológica, cujas soluções possíveis vão além das competências dos órgãos ambientais e do Conama. Com isso, o instrumento legal deve definir padrões com progressiva redução, atendendo a preceitos ambientais, de saúde pública, de capacidade de substituição tecnológica e com viabilidade econômica.

70. Como forma de ilustrar a dificuldade do estabelecimento de padrões mais restritivos em âmbito nacional, fato esse que foi amplamente debatido no Conama, destaca-se a atual realidade da gestão da qualidade do ar no país.

71. Em pesquisa na rede mundial de computadores, realizada pelo MMA em janeiro de 2019, buscou-se identificar as informações disponíveis sobre a qualidade do ar de cada unidade federativa. Para tanto, foi feito levantamento de quais unidades federativas: i) monitoravam a qualidade do ar e indicavam o respectivo número de estações; (ii) disponibilizavam os dados pela internet; e iii) contavam com Relatório de qualidade do ar.

ADI 6148 / DF

72. Foi constatado que a disponibilidade dessas informações ainda é escassa no Brasil. Das 27 unidades federativas, em apenas 15 delas (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) foi identificado algum tipo de monitoramento da qualidade do ar. Dentre esse grupo ainda há grande variação em relação à quantidade de equipamentos e poluentes monitorados. Atualmente, apenas quatro estados (ES, MG, RJ e SP) monitoram todos os parâmetros da Resolução Conama nº 491/2018.

No que diz respeito às estações de monitoramento, segundo informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos de órgãos ambientais estaduais, constatou-se que, no país, operam atualmente 287 estações distribuídas em 114 municípios. Destas 85% estão localizadas na Região Sudeste (244 estações), 7% no Sul (20 estações), 5% no Nordeste (15 estações) e 3% no Centro-Oeste (8 estações). Os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo destacam-se no cenário nacional, concentrando 62% das estações identificadas, com 36% e 26% do total, respectivamente.

73. Com relação aos dados de monitoramento, foram analisados os relatórios de qualidade do ar publicados e disponibilizados pelas Unidades Federativas nos últimos 3 anos. As unidades federativas com relatórios publicados são: Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Na análise foram comparados os resultados reportados nos relatórios com os padrões de qualidade do ar intermediários 1 (PI-1) estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/2018, suspensão (PTS) no DF e GO; e Material Particulado (MP10) no DF. (...)

74. A partir da análise realizada, constatou-se que o pior resultado é o atendimento aos valores estabelecidos para o ozônio (O3), com o atendimento ao limite estabelecido em PI-1 por 18% das estações em São Paulo, 33% das estações no Rio de Janeiro e 83% das estações no Rio Grande do Sul. (...)

ADI 6148 / DF

76. Com relação ao atendimento ao PI-1 no monitoramento de material particulado MP10, em curto prazo, houve atendimento do valor estabelecido pela Resolução Conama nº 491/2018 por 60% das estações de monitoramento no Rio Grande do Sul, 80% das estações do Rio de Janeiro e 89% das estações de monitoramento de São Paulo. No monitoramento anual, 66% das estações do Rio de Janeiro e 95% das estações de monitoramento de São Paulo atenderam aos valores estabelecidos.

77. Com relação ao Material Particulado MP2.5, como esse poluente não fazia parte do Resolução Conama nº 003/1990, a cobertura do monitoramento ainda é baixa. As estações dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo mostraram atendimento com relação ao PI-1, entretanto, no Estado de São Paulo, houve atendimento por 91% no curto prazo e de 96% para o valor anual. Não foram encontrados dados referentes ao Estado Rio Grande do Sul, não sendo possível, portanto, verificar a situação quanto ao atendimento.

78. Para o dióxido de enxofre (SO₂), São Paulo e Espírito Santo tiveram atendimento por 96% e 80% de suas estações, respectivamente, no curto prazo.

79. Para o dióxido de nitrogênio (NO₂) o Rio de Janeiro teve 90% de atendimento, no curto prazo, enquanto São Paulo teve 98% de atendimento para o valor anual. Os Estados do Rio Grande do Sul e Espírito Santo foram reportados 100% de atendimento. Para monóxido de carbono (CO) todas as estações atenderam ao valor estabelecido em PF.

80. Mostra-se, portanto, que, além de ainda não se conhecer a situação da qualidade do ar em todo o país, nos Estados em que o monitoramento da qualidade do ar é realizado, constata-se o não atendimento integral aos valores de PI-1 estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/18.

81. Diante disso, justifica-se a necessidade de que os padrões de qualidade ambiental tenham sido construídos de forma incremental, com uma escala gradual e crescente de exigências, visando a viabilidade da adoção de padrões

ADI 6148 / DF

sustentáveis, ambiental, social, cultural, tecnológico e economicamente. (...)

Assim, sob o ângulo quantitativo, a Resolução 491/2018 do CONAMA não se mostra contrária ao comando de proteção ambiental da Constituição Federal, considerados os critérios técnicos fornecidos pela OMS.

(III.III) Resolução 491/2018: procedimento e prazos de reavaliação

Questão mais delicada diz respeito à progressão dos padrões de qualidade do ar, que estrutura a própria evolução da política pública, desempenhando papel talvez mais relevante que o próprio patamar quantitativo estabelecido.

Confira-se, a propósito, os dispositivos da Resolução 491/2018 que regem o tema:

Art. 4º Os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas.

§ 1º A primeira etapa, que entra em vigor a partir da publicação desta Resolução, compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final – PI - 2, PI - 3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.

§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o

ADI 6148 / DF

estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.

Art. 5º Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, em até 3 anos a partir da entrada em vigor desta Resolução, um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas que deverá ser definido em regulamentação própria.

§ 1º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá considerar os Padrões de Qualidade definidos nesta Resolução, bem como as diretrizes contidas no PRONAR.

§ 2º O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas deverá conter:

- I - abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;
- II - identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e
- III - diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.

§ 3º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação, garantindo a sua publicidade.

§ 4º O Plano a que se refere o caput, juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução.

(...)

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

A lógica da Resolução é o desenvolvimento dos padrões de qualidade do ar do nível intermediário inicial PI-1 até o nível final PF, que

ADI 6148 / DF

constitui a meta estabelecida para a política pública em tela. Por isso, o art. 4º, caput, prevê que “os Padrões de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em quatro etapas”.

Especificamente quanto à evolução dos padrões, o procedimento prescrito pelos preceitos envolve, em um primeiro momento, a elaboração pelos Estados e pelo Distrito Federal, no prazo de 3 anos, de Planos de Controle de Emissões Atmosféricas, cujos padrões de qualidade do ar devem observar os da Resolução e as diretrizes do PRONAR (art. 5º, caput e § 1º).

Ademais, os Estados devem elaborar, a cada 3 anos, relatório de acompanhamento do plano, indicando eventuais necessidades de reavaliação (art. 5º, § 3º). O plano e o respectivo relatório devem ser encaminhados ao Ministério do Meio Ambiente (art. 5º, § 4º), que consolidará as informações e as encaminhará ao Conama, “de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes” (art. 7º).

Assim, a Resolução prevê prazos para a implementação dos planos subnacionais e também para sua reavaliação, o que inclui a progressão na escala de padrões de qualidade do ar, a ser realizada pelo Conama. Quanto a esse ponto, o art. 4º, § 3º, esclarece que “os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final – PI - 2, PI - 3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente”.

Contudo, o § 4º do art. 4º admite que “caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”. Segundo o requerente, esse dispositivo flexibiliza demasiadamente a evolução dos índices, infirmo o sistema escalonado de progressão da qualidade do ar.

Ao contrapor-se a esse argumento, o Ministério do Meio Ambiente aportou as seguintes informações:

54. Adicionalmente, a Resolução Conama nº 491/2018

ADI 6148 / DF

prevê que os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final serão adotados, cada um, de forma subsequente e que o Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao Conama até o final do quinto ano da publicação da Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.

55. Assim, será possível realizar, de forma técnica e consistente, ciclos de revisão e definição de prazos para os demais padrões estabelecidos, considerando os avanços obtidos e levando-se em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas, instituídos de forma inédita pela Resolução, e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, a serem apresentados pelos órgãos ambientais estaduais e distrital.

56. Tendo em vista que a resolução anterior levou quase 30 anos para ser revista, que as discussões sobre a sua atualização duraram quase sete anos, que há a previsão de revisão em cinco anos, e ainda considerando que o primeiro padrão intermediário, com reduções expressivas, entrou em vigor quando da publicação da resolução, configura-se razoável e aderente a necessidade de conhecimento das diferentes realidades encontradas no país, que uma resolução em nível nacional deve considerar.

57. A Resolução estabelece ainda que os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas deverão ser elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, até dezembro de 2021, utilizando os padrões de qualidade do ar aprovados e demais diretrizes do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar – Pronar.

58. Estes Planos têm como objetivo principal a melhoria da qualidade do ar, buscando a redução das emissões de poluente para a atmosfera, seja esta através da busca de novas tecnologias ou no avanço no controle de emissões.

ADI 6148 / DF

Mais a frente na manifestação, a autoridade ambiental assevera que “o PI-1, em vigor, não é plenamente atendido pelos Estados que reportam dados de monitoramento, representando ainda um desafio a ser superado, antes da definição de prazos para padrões ainda mais restritivos”.

As premissas do Ministério do Meio Ambiente consistem na instauração de política pública que permite ciclos de reavaliação das metas, com produção de dados e diálogo entre as instâncias federativas, bem como na precariedade do monitoramento dos índices e dos padrões efetivamente registrados.

A primeira tese está correta. A Resolução 491/2018 estabelece diálogo federativo, instando os entes subnacionais a elaborarem planos de controle e relatórios de avaliação em prazo determinado, com a subsequente decisão da autoridade federal sobre o tema.

Entretanto, esse procedimento não se coaduna com a possibilidade de manutenção automática, **sem qualquer ônus argumentativo ou prazo determinado**, do padrão de qualidade do ar intermediário, em possível interpretação do art. 4º, § 4º, do diploma questionado.

Sobre esse aspecto, a doutrina leciona que:

“Sobrevindo a decisão conformadora da política, inicia-se a implementação, que deverá observar os **princípios e diretrizes, prazos, metas quantificadas etc.** A avaliação, que se dá por vários métodos, vai verificar o impacto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado, isto é, **irá aferir a adequação de meios e fins, promovendo a relegitimação ou a deslegitimação da ação pública e também fornecendo elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de contas**” (Massa-Arzabe, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. In: Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 70).

ADI 6148 / DF

Perceba que as metas e prazos devem ser devidamente delimitados, de modo a viabilizar a reavaliação da execução da política e seu controle pelo Estado e pela sociedade. O § 4º do art. 4º da Resolução, a depender da interpretação adotada, além de tornar imprecisos esses aspectos, implica a equivocada revisão da meta em si, ao invés de exigir a análise da “adequação de meios e fins”, ou seja, da eficácia das medidas adotadas pelo Estado brasileiro.

Em síntese, buscou-se o caminho mais fácil: diante da dificuldade do objetivo estabelecido, não se identifica o erro no caminho percorrido, mas, sim, modifica-se o próprio objetivo para torná-lo mais leniente.

Soma-se a isso a incorreção da segunda premissa do Ministério do Meio Ambiente. O desempenho pífio dos entes estaduais e distrital no gerenciamento da qualidade do ar pode justificar padrões de qualidade do ar menos restritivos, quantitativamente considerados, em relação à recomendação da OMS, mas não corrobora a instauração de política pública permissiva.

Em verdade, na forma como lançado o dispositivo, criou-se incentivo à inércia que domina a postura do Estado brasileiro no enfrentamento da poluição atmosférica. Os padrões estruturados de forma escalonada perdem a coercibilidade, deixando de influenciar os Estados e o Distrito Federal a se empenharem na melhoria do monitoramento e dos índices.

Por mais que se apresentem obstáculos na execução da política pública, cumpre vencê-los com vontade política e persistência orçamentária. É natural que semelhante empreendimento exigirá foco dos mandatários e gastos públicos, mas antecipar essas dificuldades com a finalidade de anular de antemão as metas estabelecidas significa gestar política pública natimorta, vulnerando o comando do art. 225 da Constituição Federal.

Com efeito, seria contrassenso desta Corte considerar as peculiaridades nacionais que justificaram o estabelecimento de metas (padrões de qualidade do ar) por vezes menos protetivos do que os pretendidos por entidades dedicadas à proteção do meio ambiente, para

ADI 6148 / DF

em seguida cancelar procedimento de reavaliação que pode solapar a própria meta, já presumivelmente adequada à realidade do país.

Portanto, a redação do art. 4º, § 4º, da Resolução 491/2018 do Conama, caso interpretada como salvaguarda automática, pode oferecer proteção insuficiente ao meio ambiente, sob a ótica do controle da poluição atmosférica e à luz do art. 225 da Constituição Federal.

Nesse sentido, é necessário aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização da implementação da política pública em tela, com prazos específicos e providências concretas. Essa constatação, porém, não necessariamente implica na declaração de inconstitucionalidade da Resolução. Como mencionado em tópico anterior, o ato questionado não implica retrocesso na proteção ambiental e seu aprimoramento pode ser conduzido no âmbito da própria reavaliação da política pública.

Parece-me, no caso, pertinente a técnica de apelo ao legislador. Em sede doutrinária (*Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.380) já asseverei que nessa decisão a situação jurídica em apreço ainda se afigura constitucional, devendo o legislador empreender as medidas requeridas para evitar a consolidação de um estado de inconstitucionalidade.

A doutrina constitucional mais moderna considera que o apelo ao legislador configura apenas uma decisão de rejeição de inconstitucionalidade, caracterizando-se essa recomendação dirigida ao legislador como simples *obiter dictum*. Essa qualificação não retira a eficácia desse pronunciamento, não havendo, até agora, registro de qualquer caso de recalitrância ou de recusa do legislador no cumprimento de dever constitucional de legislar atestado pela Corte Constitucional.

Na situação dos autos, a possível inconstitucionalidade da Resolução surgirá justamente na execução da política pública, quando as metas e prazos por ela delimitados não se mostrarem suficientes para deflagrar arranjo institucional e federativo apto a estabelecer sistema efetivo de controle da qualidade do ar.

Dessa forma, é imperioso reconhecer que a Resolução 491/2018 ainda

ADI 6148 / DF

é constitucional, cabendo ao Conama providenciar a atualização e aprimoramento da norma, especialmente no que concerne aos prazos de progressão dos padrões de qualidade do ar e às metas de fiscalização e controle dos entes competentes.

(III.IV) Padrões de qualidade do ar e licenciamento ambiental

O autor sustenta ainda que a Resolução, “ao incumbir ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, ‘observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente’ (art. 4.º-§5.º), deixa de exigir PQArs mais rígidos nos procedimentos de licenciamento em áreas saturadas ou em vias de saturação”. Defende que áreas saturadas de poluentes sejam submetidas a padrões de qualidade do ar mais rígidos.

A argumentação, porém, não merece prosperar.

Em primeiro lugar, convém salientar que a imprecisão dos argumentos do autor, que não especifica o que seriam as áreas saturadas, como elas seriam identificadas, tampouco quais seriam os padrões de qualidade do ar mais rígidos aplicáveis a essas hipóteses.

Quanto a este ponto, o requerente não colaciona aos autos nenhuma evidência científica sobre como isso poderia ser operacionalizado, até porque o seu referencial técnico, a recomendação da OMS, não dispõe especificamente sobre esse aspecto.

Essa deficiência da postulação, embora não inviabilize o conhecimento desta ação direta, dificulta a prestação jurisdicional, especialmente quando se constata que o pedido formulado é genérico, consubstanciado em apelo ao Conama para que “dite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”.

Ora, quais parâmetros objetivos devem orientar a reformulação da política pública? Quanto ao dispositivo em tela e à questão do licenciamento ambiental, pouco foi trazido que corrobore a declaração de

ADI 6148 / DF

inconstitucionalidade do preceito.

Com efeito, o § 5º do art. 4º da Resolução 491/2018, no que alude a padrão de qualidade do ar local, mostra-se coerente com a política de licenciamento ambiental implementada pelo Conama na Resolução 237/1997, cujo art. 2º, § 2º, estabelece que “caberá 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”.

Da mesma forma, o art. 3º, parágrafo único, prevê que “O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”

O art. 12 do mesmo ato normativo preconiza que “o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação”.

Noutros termos, as normas gerais sobre licenciamento editadas pela União apontam espaço de conformação a ser preenchido pelo órgão competente, seja ele federal, estadual ou municipal, que deverá considerar as peculiaridades locais e a natureza do empreendimento para estabelecer o procedimento e as condições a serem cumpridas.

Será no bojo dos respectivos procedimentos de licenciamento que será aferida a repercussão da atividade sobre o meio ambiente e os processos ecológicos essenciais da área afetada, como ocorre com qualquer tipo de poluição.

Isso significa que se a área alcançada pelo empreendimento for saturada em termos de poluição atmosférica deve o órgão competente, com base nos estudos ambientais pertinentes, articulados com as metas de implementação do Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, negar

ADI 6148 / DF

o pedido de licença ou estabelecer condicionantes condizentes com a gravidade da situação.

Essa estrutura federativa do licenciamento ambiental foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, consistindo em referencial interpretativo para análise da conformação das normas estaduais sobre o tema com as regras de competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal. Sobre o tema:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo. 2. O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal (arts. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF). 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União

ADI 6148 / DF

estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin. 4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (ADI 4.615/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 18.10.2019).

Por conseguinte, o § 5º do art. 4º da Resolução 491/2018 adequa-se à sistemática de licenciamento ambiental vigente, sem implicar redução da proteção ambiental que imponha a intervenção da jurisdição constitucional.

(III.V) Episódios críticos de poluição do ar e direito à informação

O autor sustenta que a Resolução 491/2018 falha na proteção do meio ambiente ao estabelecer limiares inferiores à recomendação da OMS para adoção de medidas a serem adotadas no enfrentamento de episódios

ADI 6148 / DF

críticos de poluição do ar. Além disso, o ato questionado não garantiria informação adequada à população acerca da qualidade do ar.

No que concerne ao enfrentamento de episódios críticos de poluição do ar, convém transcrever os dispositivos da Resolução 491/2018 que abordam o tema:

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

O autor compara os níveis de qualidade do ar para qualificação de episódios críticos e deflagração de medidas emergenciais estabelecidos pela Resolução com os padrões de qualidade do ar da etapa final da OMS, o que constitui evidente contrassenso. Mostra-se equivocado comparar níveis de alerta de episódios críticos com a meta final de toda política pública a ser alcançada após vários ciclos quinquenais.

ADI 6148 / DF

A ressaltar essa óptica, o padrão da primeira etapa intermediária recomendada pela OMS, relativamente ao poluente MP10, é 150 para 24 horas. Na Resolução 491/2018, o PI-1, ou seja, o objetivo inicial a ser alcançado pelos entes federativos, é 120 para 24 horas. O autor desta ação articula com base em comparação com a meta final da OMS, que é 50. Malgrado em termos retóricos a argumentação pareça fazer sentido, a análise dos dados revela que o parâmetro apontado é inconsistente com a própria política pública.

Da mesma forma, comparações com outros países devem ser feitas com cuidado. Cada país está em estágio diferente no controle da qualidade do ar. A transposição direta dos índices de um país a outro é inviável, inclusive do ponto de vista técnico. Valem aqui as mesmas ponderações descortinadas no tópico relativo aos padrões de qualidade do ar, sobretudo no que tange à necessidade de atentar para as peculiaridades socioeconômicas e culturais de cada região.

Ademais, os níveis de atenção, alerta e emergência desempenham função específica no contexto do controle da qualidade do ar. Sua métrica atende a eventos pontuais, também causados por outros fatores, que não a ação humana, como fenômenos climáticos. E o objetivo é tanto informar a população, quanto deflagrar medidas emergenciais adotadas pelo Estado, que abrangem a restrição de atividades econômicas. Essas consequências vinculadas aos níveis de atenção, alerta e emergência são distintas das providências administrativas estruturadas para observância dos padrões de qualidade do ar. Por isso, não se pode operar equiparação absoluta entre padrões de qualidade do ar e níveis de atenção, alerta e emergência.

E tendo em vista que, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Resolução, “durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar”, o estabelecimento imediato de índices demasiadamente restritivos ou destoantes da própria meta inicial de qualidade do ar poderia implicar sérios prejuízos à economia local, com a paralisação de

ADI 6148 / DF

empreendimentos relevantes.

Por conseguinte, a ponderação realizada na instância técnica entre os postulados da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento econômico, consideradas as singularidades regionais, não se revela de plano inconstitucional.

A par desse aspecto, a circunstância de ter-se remetido aos Estados e ao Distrito Federal a elaboração de Planos para Episódios Críticos de Poluição do Ar é condizente com a estrutura federativa encampada pela Resolução 491/2018, que reconhece a dimensão continental do país, com suas peculiaridades econômicas, e as graves discrepâncias no tocante ao atual patamar de cada região no controle da qualidade do ar.

É dizer, na forma como estruturada a política de enfrentamento de episódios críticos de poluição do ar, não se vislumbra violação aos direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob a ótica da observância do mandamento constitucional de proteção adequada.

Por fim, tenho que a Resolução 491/2018 atende de forma suficiente ao dever de publicidade e informação aos cidadãos no que concerne à poluição do ar.

O Conama conferiu tratamento específico à publicidade e transparência, reservando dispositivos que impõem não apenas a publicidade dos relatórios e dados produzidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no monitoramento e controle da poluição do ar, mas também o didatismo na forma de divulgação. Confira-se:

Art. 6º Os órgãos ambientais estaduais e distrital elaborarão o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar anualmente, **garantindo sua publicidade**.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II, e resumo executivo, **de forma objetiva e didática, com informações redigidas em linguagem acessível**.

ADI 6148 / DF

Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.

Parágrafo único. **O Plano mencionado no caput deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.**

Art. 12. **O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.**

Art. 13. **Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.**

Como se vê, além de todo o processo de reavaliação dos padrões de qualidade do ar estar sujeito ao escrutínio público, o enfrentamento de episódios críticos de poluição do ar (art. 10), os dados de monitoramento e de gestão da qualidade do ar (art. 12) e o Índice de Qualidade do Ar (art. 13) devem ser, por força da Resolução, divulgados à população.

E especificamente quanto aos requisitos mínimos das informações compiladas, o art. 6º, parágrafo único, expressamente estabelece que o Relatório anual de avaliação da qualidade do ar, a par de didático, deve conter os dados de monitoramento e a evolução da qualidade do ar, conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo II (“Conteúdo mínimo para o Relatório Avaliação da Qualidade do Ar”). Este, por sua vez, tem o seguinte conteúdo:

ADI 6148 / DF

1. Descrição das características da região do estado e do Distrito Federal: a) Condições Meteorológicas b) Uso e ocupação do solo c) Outras características consideradas relevantes 2. Descrição da rede de monitoramento 3. Poluentes Atmosféricos monitorados 4. Redes de Monitoramento 5. Tipos de Rede e Parâmetros Monitorados a) Rede Automática b) Rede Manual 6. Metodologia de Monitoramento 7. Metodologia de Tratamento dos Dados 8. Representatividade de Dados a) Rede Automática b) Rede Manual 9. Representatividade espacial das estações 10. Descrição das fontes de poluição do ar 11. Considerações gerais sobre estimativas de emissão de fontes móveis e fontes estacionárias 12. Apresentação dos resultados quanto aos poluentes 13. Medidas de gestão implementadas 14. Referências legais e bibliográficas

Há, portanto, referencial suficiente para as informações a serem produzidas pelos entes federativos e amplo material para análise e avaliação da sociedade civil, ao qual pode ser agregado, caso eventualmente insuficientes os dados disponibilizados, informações requeridas nos termos do art. 2º da Lei 10.650/2003. Senão vejamos:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência

ADI 6148 / DF

ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

Nesse contexto normativo, é forçoso reconhecer que o diploma impugnado assegura fluxo de informações suficientes à população acerca de todos os ciclos da política pública de controle da qualidade do ar. Inexiste, na Resolução 491/2018 do Conama, a imposição de sigilo sobre quaisquer informações, tampouco dispositivos que dificultem o acesso da população aos dados produzidos pelo Estado.

Outrossim, há substrato normativo a vincular os entes federativos ao dever de compartilhar com a população informações suficientemente especificadas acerca do monitoramento e controle da qualidade do ar, de forma objetiva e didática.

Portanto, sob o ângulo do direito fundamental à informação, não há inconstitucionalidade na Resolução 491/2018 do Conama.

(IV) Conclusão

Ante o exposto, reservadas as devidas vênias, acompanho a divergência inaugurada pelo Min. Alexandre de Moraes e julgo improcedente o pedido. Realizo apelo ao Conama para que proceda, no prazo de 24 meses, à atualização e ao aprimoramento da norma, especialmente no que concerne aos prazos de progressão dos padrões de

ADI 6148 / DF

qualidade do ar e às metas de fiscalização e controle dos entes competentes.

É como voto.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu encerro lembrando, Presidente, que nós tivemos vários debates a propósito do estado de coisas inconstitucional a partir do debate, da controvérsia que tivemos sobre o sistema prisional.

Recentemente, até dialogava com o Ministro André Mendonça dizendo que tinha impressão de que aquela decisão tinha sido de pouca valia. Sua Excelência, então, contrapunha dizendo que sim, que tinha tido alguma valia, que, de alguma forma, tinha impulsionado o Estado a prover vagas para o sistema a partir da deliberação concreta que tomamos de descontingenciamento do Funpen, decisão que foi implementada pelo Ministro Alexandre de Moraes quando de sua passagem pelo Ministério da Justiça.

Mas nós vemos que continua caótico o sistema penal, ou de aplicação do Direito Penal entre nós. E é um sistema que está também sob a nossa responsabilidade, sob a responsabilidade do Judiciário. Basta dizer, nós temos 800 mil presos, um pouco mais do que isso, para 400 mil vagas declaradas. Portanto, é conhecida a situação de superlotação. E, claro, não se resolve esse problema.

Só para lembrar o debate que houve no passado na Alemanha, num dado momento, colocou-se um questionamento, talvez seja até um dos casos inaugurais do chamado apelo ao legislador, em que se disse que a disciplina prisional estava assente em regulamentos e que isso exigia lei. E a Corte Constitucional Alemã, então, disse que, considerando a tradição, era necessário declarar-se ainda constitucional aquela norma, porque a solução outra seria liberar todos os presos, os presos todos estariam em situação irregular.

Quando nós falamos do estado de coisas inconstitucional, se levássemos isso de forma extrema e dogmática, teríamos que mandar liberar uma quantia enorme de presos para fazermos o ajuste, o que causaria, obviamente, imensa comoção social. Vejam como é complicado

ADI 6148 / DF

lidar com temas desse tipo, ainda quando eles estejam sob a nossa responsabilidade, como é o caso do sistema prisional, que, não exclusivamente, mas também está sob a responsabilidade do Judiciário.

Só para dizer, Presidente, que, sem renunciar ao controle de políticas públicas, nós devemos estar atentos a esses aspectos que são extremamente delicados. Não podemos declarar a inconstitucionalidade *tout court* da resolução, porque poderíamos até reprimir situações anteriores. Ao mesmo tempo, temos que estabelecer um diálogo institucional para caminharmos, *work in progress*, no sentido do implemento daquela meta.

Quando se discute o detalhamento da Constituição brasileira em relação a muitos direitos sociais muito distantes da realidade, muitos questionam dizendo que isso não deveria estar no Texto Constitucional. Eu digo que não; que deve estar no Texto Constitucional, inclusive a cláusula sobre o salário mínimo, para que nós estejamos atentos ao dever de sua implementação.

É claro que devemos também trabalhar com o pensamento de possibilidades, aquilo que o Professor Peter Häberle chama de *Möglichkeitsdenken*. Então é fundamental que nós estejamos atentos a esses aspectos da possibilidade. E por isso, portanto, eu subscrevo às inteiras a conclusão, a parte dispositiva do voto do Ministro Alexandre de Moraes, agregando-me às posições que timbraram como improcedente a ação, assentando que é necessário, sim, em *obiter dictum*, destacar a necessidade de atualização.

Mas deixo também uma outra observação que ressei das importantes informações trazidas pelo Ministério do Meio Ambiente. Não estamos no âmbito apenas de um problema normativo; nós estamos diante de uma questão complexa de sua implementação. Nós vimos quantos estados estão distantes da meta, não tendo sequer centros ou centrais de monitoramento.

Pedindo todas as vênias à eminente Relatora pelo trabalho magnífico que realizou e que realiza no Tribunal, mas que realizou nestas questões ambientais - e nós ainda vamos ter o prazer de ouvi-la em outros casos -,

ADI 6148 / DF

eu me coloco na divergência quanto a esse aspecto da solução da parte dispositiva da decisão.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vossa Excelência também, na parte dispositiva, acompanha a divergência quanto ao prazo de 24 meses?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Sim, 24 meses.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Já temos aqui os seis votos para a improcedência e sete votos pela concessão de prazo de vinte quatro meses. Meu voto é exatamente no sentido desse último artigo que o Ministro Gilmar leu.

O Supremo Tribunal Federal vem sendo instado a decidir matérias em relação às quais ele não tem a mais tênue *expertise*. De sorte que essa é uma matéria que demandaria um conhecimento técnico para o qual, efetivamente, não tivemos formação. Entretanto, o Ministro Barroso pondera que, quando se trata de um atingimento frontal a direitos fundamentais, como sói ser o direito ao meio ambiente saudável, que é um dever do Estado e dever de todos nós, aí sim, se pode ultrapassar os limites da jurisdição constitucional. Quer dizer, a minha originária proposição levaria à improcedência do pedido.

Eu verifico que a Ministra Cármen Lúcia disse não estar nulificando a resolução do Conama. Ela fica vigente, apenas concitada a tornar mais eficiente as normas protetivas do meio ambiente, nos termos daquilo que Sua Excelência votou.

Sucedee que, aqui, o Ministro Gilmar levantou uma questão técnica que vai nos levar à impossibilidade da procedência sem declaração de nulidade por falta de quórum.

Então, para harmonizar o julgamento da Corte, vou pedir vênua à Ministra Cármen Lúcia. Acho que tem razão e o resultado vai ser praticamente o mesmo, só que eu vou aderir à improcedência, tal como fiz quando examinei que o exame de Ordem estava a caminho da inconstitucionalidade, e também quando examinei a questão da reserva de mercado da OAB, que não criara a Defensoria Pública. E disse também que aquele ato normativo da OAB, que inviabilizaria a criação da Defensoria Pública obrigatória pela Constituição Federal, também estava a caminho da inconstitucionalidade.

ADI 6148 / DF

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Apenas um esclarecimento, Senhor Presidente, louvando-o pela proficiência de sempre com que gere, administra, conduz os julgamentos desta Corte. Apenas indago se, vencidos os 24 meses sem uma ação do Conama, sem que atenda essa determinação do Supremo Tribunal Federal, a sanção seria então adotar a vigência das diretrizes da OMS de 2021.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Fica assim: determinar ao Conama que edite uma normatização que atualize os critérios regulatórios aplicáveis à matéria de acordo com os atuais padrões da OMS no prazo de 24 meses.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Por favor, Senhor Presidente, até considerando que a mim foi incumbido redigir o acórdão, e tentando, de alguma forma, sintetizar de maneira correta o entendimento do Colegiado ou pelo menos da maioria do Colegiado, seria, além da improcedência, determinar a nova resolução.

No ponto que me parece ser o mais sensível, para que nós não cometamos uma impropriedade, atribuir a responsabilidade ao Conama para editar uma nova resolução. Se houver algum desacordo ao que eu vou falar, por favor, estou totalmente aberto e me comprometo a fazê-lo a quatro mãos com o eminente Ministro Alexandre neste sentido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Isso já resolve.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - A edição de uma nova resolução, adotando-se ou levando-se em consideração as novas diretrizes trazidas pela OMS à luz da realidade nacional, das peculiaridades locais e – até me valendo de alguns apontamentos dos votos – dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social e da redução da pobreza.

Se não houver nenhuma divergência sobre esses pontos.

05/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu peço novamente a palavra e já me escuso pela insistência desses meus pedidos de esclarecimentos.

A Doutora Carmen Lílian fez a gentileza de chegar as minhas mãos a conclusão a que Vossa Excelência chegou, Senhor Presidente, e agora com as chegadas do eminente Ministro André Mendonça.

Considerado o que Vossa Excelência apregou, eu tenho o seguinte em mãos: diante do exposto, julgo improcedente a presente ação direta para: a) declarar que as normas impugnadas são ainda constitucionais; e b) determinar ao Conama a edição de uma normatização que atualize os critérios regulatórios aplicáveis à matéria, de acordo com os atuais padrões da OMS, no prazo de 24 meses...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Aí a gente pode editar: que prevalecerão em havendo inadimplemento do prazo fixado.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Perfeito. Porque nós temos de ter uma sanção, ou uma *astreinte*, ou então uma sanção como essa que nós estamos preconizando. Eu não me oporia ao que o Ministro André Mendonça está sugerindo agora, ou seja, que os padrões atuais da OMS devem estar consentâneos com a realidade nacional evidentemente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - O Ministro Alexandre e o Ministro André já estão de acordo quanto à redação e vão assim dispor.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

ADV.(A/S) : LEO VINICIUS PIRES DE LIMA (183137/SP)

ADV.(A/S) : PATRICIA BIANCHIM DE CAMARGO (158584/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : THAIS NASCIMENTO DANTAS (377516/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia da ação direta de inconstitucionalidade e julgava procedente o pedido formulado para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução CONAMA n. 491/2018, apenas para determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que, nos termos do pedido formulado, edite norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses; e dos votos dos Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que conheciam da ação direta e a julgavam improcedente, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo *amicus curiae* Instituto Saúde e Sustentabilidade, o Dr. Hélio Wicher Neto; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, a Dra. Angela Moura Barbarulo. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 4.5.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, julgou-a improcedente e, (a) A partir da análise das teses trazidas na inicial, em cotejo com a jurisprudência desta Corte, declarou **ser ainda constitucional** a Resolução CONAMA 491/2018; (b) Não obstante, em que pese não haver vício de inconstitucionalidade, **determinou** que, no prazo de vinte e quatro meses a contar da publicação do presente acórdão, o CONAMA

edite nova resolução sobre a matéria, a qual deverá levar em consideração: **(i)** as atuais orientações da Organização Mundial da Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; **(ii)** a realidade nacional e as peculiaridades locais; bem como **(iii)** os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública; (c) Por fim, decorrido o prazo de vinte e quatro meses acima concedido, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução. Tudo nos termos do voto do Ministro André Mendonça, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que julgavam procedente a ação, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 5.5.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário