



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.148/DF**

**RELATOR:** MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

**REQUERENTE:** PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

**PARECER AJCONST/PGR Nº 275282/2020**

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



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

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.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por esta Procuradoria-Geral da República em face da Resolução 491, de 19.11.2018, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que *“dispõe sobre padrões de qualidade do ar”*.

Eis o teor do dispositivo normativo 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*



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

*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;*

*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,*



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

*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 ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) 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*



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

*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 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.*



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

*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 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*



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

*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.*

A Procuradoria-Geral da República sustenta que a norma, decorrente do exercício da competência prevista do art. 8º, VII, da Lei 6.938/1981, ao proteger de modo insuficiente os direitos constitucionais à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, teria vulnerado, respectivamente, os arts. 5º, XIV; 196 e 225, todos da Lei Maior.

Tal diploma teria substituído a Resolução CONAMA 5/1989, que dispunha sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar



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

(PRONAR), a qual viera a ser reforçada pela Resolução CONAMA 3/1990, de modo a estabelecer padrões de qualidade do ar.

Mesmo ante a atualização dos padrões internacionais de qualidade do ar (“*air quality guidelines*”) pela Organização Mundial da Saúde - OMS, a PGR sustenta que a norma combatida anui com a fixação de níveis de poluição tidos por toleráveis em patamar superior àqueles estabelecidos pela OMS.

Ademais, afirma-se que a norma seria inexecutável, por não 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.

Em síntese, sustenta-se a inconstitucionalidade material do diploma ante a permissividade quanto aos valores de poluição do ar admitidos.

Ademais, a eventual ausência de prazos peremptórios para o cumprimento das metas de qualidade do ar estabelecidas e a suposta vagueza do processo decisório agregariam violações dos preceitos constitucionais adotados como parâmetro de controle.





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

Na inicial, alega-se, ainda, que a declaração de inconstitucionalidade da norma ocasionaria a reprimenda da Resolução 03/1990, menos protetiva.

Por força disso, pleiteou-se 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.

O processo foi distribuído à Ministra Cármen Lúcia, a qual solicitou informações ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º da Lei 9.868/1999) e determinou a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (art. 8º da Lei 9.868/1999).

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

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

Eis, em síntese, o relatório.

Esta ação direta há de ser conhecida e, no mérito, julgado improcedente o pedido.

Primeiramente, não há de ser acolhida a preliminar que sustenta o caráter secundário da resolução impugnada.



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

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.

A lei citada é, tão somente, norma asseguradora da competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, tal qual se constata do art. 8º, VI e VII, da Lei 6.938, de 31.8.1991:

*Art. 8º Compete ao CONAMA:*

*(...)*

*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.*

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).

Portanto, é cabível o exame do ato normativo do Poder Público em ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da jurisprudência do STF:



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

*A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade . Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais.*

(ADI 2.630 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe 5.11.2014)

Ainda que se entendesse incabível o manejo da ação direta de inconstitucionalidade, não haveria óbice quanto ao conhecimento da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que presentes os requisitos dessa última e inadmitido o pedido como ação direta<sup>1</sup>, por exame da relevância da questão constitucional veiculada.<sup>2</sup>

Eventual dúvida razoável quanto ao caráter primário ou secundário de atos normativos do Poder Público não constitui teratologia capaz de afastar a fungibilidade entre os instrumentos de controle concentrado.

A despeito disso, conquanto cabível a impugnação da espécie normativa na via da ação direta de inconstitucionalidade, a tutela pretendida há de ser negada e o pedido, por consequência, julgado improcedente.

1 STF, Plenário, Referendo na medida cautelar na ADI 4.180/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, 10.3.2010, un. DJe 67, 16.4.2010.

2 STF, Plenário, Questão de ordem na ADPF 72/PA, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 1º.6.2005, un. DJ, 2.12.2005, p. 2.



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

Sustentou-se, em suma, que a Resolução CONAMA 491/2018 não regulamenta, de forma eficaz e adequada, os padrões de qualidade do ar, o que desprotegeria direitos fundamentais à informação ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida.

Asseverou-se, ainda, a ausência de prazos peremptórios ao sistema de progressão de padrões de qualidade do ar, a ausência de caráter protetivo dos valores admitidos aos padrões intermediários de poluição e a exorbitância das concentrações de poluentes consideradas necessárias para o reconhecimento de episódios críticos.

Sob alegações de vagueza e de permissividade do diploma combatido, a norma não garantiria o mínimo existencial socioambiental.

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).



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

As informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente informam os critérios do juízo de discricionariedade técnica adotado na elaboração da política pública examinada. Vejamos:

*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 intermediários a serem atingidos considerando a capacidade do país que as adotem.*

*Consequentemente, 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.*

*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*



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

*avaliar os níveis atuais de poluição e conhecer o quão distante estão dessas diretrizes ou padrões propostos.*

*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.*

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 ou proporcionalidade.

A alegação de violação dos direitos fundamentais não decorre de efeito normativo, capaz de ser identificado em fiscalização **abstrata** da constitucionalidade.

A irresignação vazada na inicial relaciona-se a um juízo 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,



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

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, que, na ADI 4874/DF, assentou o dever de deferência da jurisdição constitucional à interpretação da Administração Pública:

*Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council). (ADI 4874, Relatora: Min. ROSA WEBER, julgado em 1º.2.2018)*

Em recente pronunciamento, o Ministro Luiz Fux fez as seguintes ponderações sobre os limites da jurisdição constitucional:



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*A jurisdição constitucional presta-se a analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípua de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, a jurisdição constitucional diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais.*

*Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo, não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988. Trata-se de olhar objetivo, cirúrgico e institucional, que requer do juiz minimalismo interpretativo, não se admitindo inovações argumentativas que possam confundir as figuras do legislador e do julgador. Afinal, como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juízes produzirem decisões qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes políticos dos demais poderes (Vide “Foreword: Looking for Power in Public Law”, 130 Harvard Law Review, 31, 2016; “Rights Essentialism and Remedial Equilibration”, 99 Columbia Law Review 857, 1999). O pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de haver separação entre eles. Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal*





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

*restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação. (...)*

(ADI 6298 MC, Rel. Min. LUIZ FUX, decisão monocrática, DJe de 31.1.2020) – grifos nossos

Não se verificam, assim, motivos suficientes para o Supremo Tribunal Federal reconhecer a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 491/2018.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da ação e pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JPSC