

29/04/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REDATORA DO	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS
ADV.(A/S)	: FLAVIA CALADO PEREIRA
ADV.(A/S)	: RAYSSA CARVALHO DA SILVA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: LEONARDO ESTRELA BORGES
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO DE MEIO AMBIENTE
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
AM. CURIAE.	: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESPELEOLOGIA
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: RAFAEL GANDUR GIOVANELLI
AM. CURIAE.	: SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O ESTUDO DE QUIRÓPTEROS (SBEQ)
ADV.(A/S)	: DARIANE FERREIRA PINGAS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERACAO IBRAM
ADV.(A/S)	: BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS
ADV.(A/S)	: EDUARDO XAVIER

**EMENTA: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO
DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO
N. 10.935/2022. PROTEÇÃO DAS CAVIDADES NATURAIS**

ADPF 935 MC-REF / DF

SUBTERRÂNEAS NO TERRITÓRIO NACIONAL. POSSÍVEL OFENSA AOS DIREITOS À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, À VIDA, À PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL, AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, *referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008.* Tudo nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator). Redigirá o acórdão a Ministra Cármen Lúcia (art. 38, IV, b, do RI/STF). Não votaram os Ministros Cristiano Zanin e Flávio Dino, sucessores, respectivamente, dos Ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber.

Brasília, 13 de junho de 2024.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

02/03/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: BRUNO LUNARDI GONCALVES
ADV.(A/S)	: CASSIO DOS SANTOS ARAUJO
ADV.(A/S)	: ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS
ADV.(A/S)	: FLAVIA CALADO PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade contra o Decreto 10.935/2022, editado pelo Presidente da República, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional, incluindo cavernas, grutas, lapas, abismos e outros.

Eis o inteiro teor do diploma impugnado:

“Art. 1º As cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional deverão ser protegidas, de modo a permitir a realização de estudos e de pesquisas de ordem técnico-científica e atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo.

Parágrafo único. Considera-se cavidade natural subterrânea o espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, fuma ou buraco, incluídos o seu ambiente, o conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora presentes e o corpo rochoso onde se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de

ADPF 935 MC-REF / DF

suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.

Art. 2º O grau de relevância da cavidade natural subterrânea será classificado como máximo, alto, médio ou baixo, de acordo com a análise de atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, avaliados sob enfoque regional e local.

§ 1º A análise dos atributos geológicos para a determinação do grau de relevância será realizada por meio da comparação de cavidades da mesma litologia.

§ 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - enfoque local - a unidade geomorfológica que apresenta continuidade espacial, a qual pode abranger feições como serras, morrotes ou sistema cárstico, o que for mais restritivo em termos de área, desde que contemplada a área de influência da cavidade natural subterrânea;

II - enfoque regional - a unidade espeleológica entendida como a área com homogeneidade fisiográfica, geralmente associada à ocorrência de rochas solúveis, que pode congrega diversas formas do relevo cárstico e pseudocárstico, como dolinas, sumidouros, ressurgências, vale cegos, lapiás e cavernas, delimitada por um conjunto de fatores ambientais específicos para a sua formação e que engloba, no mínimo, um grupo ou formação geológica e suas relações com o ambiente no qual se insere.

§ 3º Os atributos das cavidades naturais subterrâneas de que trata o *caput* serão classificados, em razão de sua importância, em acentuados, significativos ou baixos.

§ 4º Considera-se **cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo aquela que possui**, no mínimo, um dos seguintes atributos, conforme o disposto no ato de que trata o art. 8º:

I - gênese única na amostra regional;

II - dimensões notáveis em extensão, área ou volume;

III - espeleotemas únicos;

IV - abrigo essencial para a preservação de populações de

ADPF 935 MC-REF / DF

espécies animais em risco de extinção, constantes de listas oficiais;

V - hábitat essencial para a preservação de população de troglóbio raro;

VI - destacada relevância histórico-cultural ou religiosa; ou

VII - cavidade considerada abrigo essencial para manutenção permanente de congregação excepcional de morcegos, com, no mínimo, dezenas de milhares de indivíduos, e que tenha a estrutura trófica e climática de todo o seu ecossistema modificada e condicionada à presença dessa congregação.

§ 5º Considera-se cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, conforme o disposto no ato de que trata o art. 8º:

I - acentuada sob enfoque local e regional; ou

II - acentuada sob enfoque local e significativa sob enfoque regional.

§ 6º Considera-se cavidade natural subterrânea com grau de relevância médio aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, conforme o disposto no ato de que trata o art. 8º:

I - acentuada sob enfoque local e baixa sob enfoque regional; ou

II - significativa sob enfoque local e regional.

§ 7º Considera-se cavidade natural subterrânea com grau de relevância baixo aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, conforme o disposto no ato de que trata o art. 8º:

I - significativa sob enfoque local e baixa sob enfoque regional; ou

II - baixa sob enfoque local e regional.

§ 8º Para os casos de relações de importância de atributos não previstas nos § 5º a § 7º, a importância dos atributos sob enfoque local assumirá a mesma importância identificada para os atributos sob enfoque regional.

ADPF 935 MC-REF / DF

§ 9º Diante de fatos novos, comprovados por meio de estudos técnico-científicos, **o órgão ambiental licenciador poderá rever**, conforme proposição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes **ou do empreendedor**, a qualquer tempo, a classificação do grau de relevância de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, tanto para nível superior quanto para nível inferior.

Art. 3º A localização, a construção, a instalação, a ampliação, a modificação e a operação de empreendimentos e atividades, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores de cavidades naturais subterrâneas e de sua área de influência, dependerão de licenciamento prévio emitido pelo órgão ambiental licenciador competente.

§ 1º O órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, deverá avaliar e validar a proposta de classificação do grau de relevância de cavidades naturais, apresentada pelo empreendedor, e observar o disposto no art. 8º.

§ 2º Os estudos para definição do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas impactadas deverão ocorrer às expensas do responsável pelo empreendimento ou pela atividade.

§ 3º Na hipótese de haver impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas pelo empreendimento ou atividade, a compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, deverá ser prioritariamente destinada à criação e à implementação de unidade de conservação em área de interesse espeleológico, preferencialmente na região em que esteja localizado o empreendimento ou a atividade.

Art. 4º As cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo somente poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento, desde que o

ADPF 935 MC-REF / DF

empreendedor demonstre:

I - que os impactos decorrem de atividade ou de empreendimento de utilidade pública, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso VIII do *caput* do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

II - a inexistência de alternativa técnica e locacional viável ao empreendimento ou à atividade proposto;

III - a viabilidade do cumprimento da medida compensatória de que trata o § 1º; e

IV - que os impactos negativos irreversíveis não gerarão a extinção de espécie que conste na cavidade impactada.

§ 1º Nas hipóteses de que trata o *caput*, o empreendedor deverá adotar medidas e ações para assegurar a preservação de cavidade natural subterrânea com atributos ambientais similares àquela que sofreu o impacto e, preferencialmente, com grau de relevância máximo e de mesma litologia.

§ 2º Considera-se cavidade testemunho a cavidade objeto das medidas e ações de preservação de que trata o § 1º.

§ 3º Na análise do requisito previsto no inciso II do *caput*, o órgão ambiental licenciador competente deverá considerar, de forma equilibrada, os critérios ambientais, sociais e econômicos.

Art. 5º A cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento.

§ 1º Na hipótese de empreendimento ou de atividade que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto, o empreendedor deverá optar, no âmbito do licenciamento ambiental, entre as seguintes opções de medidas compensatórias:

I - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de duas cavidades naturais subterrâneas com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos ambientais similares àquela que sofreu o impacto, que serão consideradas cavidades testemunho;

ADPF 935 MC-REF / DF

II - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de uma cavidade testemunho, conforme o disposto no inciso I, e de mais uma cavidade a ser definida pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor;

III - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de uma cavidade testemunho, conforme o disposto no inciso I, e outras formas de compensação, definidas pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor, observados os critérios e as diretrizes estabelecidos no art. 8º; ou

IV - outras formas de compensação superiores às previstas no inciso III, definidas pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor, observados os critérios e as diretrizes estabelecidos no art. 8º.

§ 2º A preservação das cavidades naturais subterrâneas na forma de cavidades testemunho, de que tratam os incisos I, II e III do § 1º, será, preferencialmente, efetivada na área circunscrita à matrícula ou matrículas de propriedade ou posse do empreendedor no interior da área de influência direta do empreendimento.

§ 3º Na hipótese de empreendimento ou de atividade que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância médio, o empreendedor deverá adotar medidas e financiar ações, nos termos estabelecidos pelo órgão licenciador conforme critérios e diretrizes previstos em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, que contribuam para a conservação e para o uso adequado do patrimônio espeleológico brasileiro, especialmente das cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo e alto.

§ 4º Na hipótese de empreendimento ou de atividade que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância baixo, o empreendedor não ficará obrigado a adotar medidas e ações para assegurar a preservação de outras cavidades naturais subterrâneas.

Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos art. 4º e art. 5º, na área de influência de cavidade natural subterrânea,

ADPF 935 MC-REF / DF

independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades, **desde que sua instalação ou operação mantenha o equilíbrio ecológico e a integridade física da cavidade.**

Art. 7º **As cavidades testemunho** de que tratam o § 2º do art. 4º e o § 1º do art. 5º serão consideradas classificadas com grau de relevância máximo.

Art. 8º Sem prejuízo da aplicação dos procedimentos definidos neste Decreto a partir da data de sua entrada em vigor, ato conjunto do **Ministro de Estado do Meio Ambiente, do Ministro de Estado de Minas e Energia e do Ministro de Estado de Infraestrutura**, ouvidos o Instituto Chico Mendes e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, disporá sobre:

I - metodologia para a classificação do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas, observado o disposto no art. 2º;

II - atributos ambientais similares; e

III - outras formas de compensação, de que tratam os incisos III e IV do § 1º do art. 5º.

§ 1º A oitiva de que trata o *caput* será realizada no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Durante a elaboração do ato conjunto, os Ministérios de que trata o *caput* poderão ouvir outros setores governamentais relacionados ao tema.

Art. 9º A União, por meio do Ibama e do Instituto Chico Mendes, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm a competência comum de preservar, conservar, fiscalizar e controlar o uso do patrimônio espeleológico brasileiro e fomentar levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, nos termos do disposto no art. 23 da Constituição.

§ 1º Os órgãos ambientais poderão efetivar, na forma prevista em lei, acordos, convênios, ajustes e contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou

ADPF 935 MC-REF / DF

estrangeiras, para auxiliá-los nas ações de preservação e conservação e de fomento aos levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Chico Mendes, atuará no monitoramento e no aperfeiçoamento dos instrumentos relacionados ao controle e ao uso das cavidades naturais subterrâneas.

Art. 10. As infrações ao disposto neste Decreto ficam sujeitas às penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e em normas regulamentares, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 11. Os procedimentos previstos neste Decreto aplicam-se aos processos iniciados após a sua entrada em vigor.

Parágrafo único. Quando solicitado pelo empreendedor, o órgão ambiental licenciador competente aplicará as regras previstas neste Decreto aos processos iniciados antes da sua entrada em vigor, inclusive para solicitação de revisão de autorizações de licenciamento ambiental e de medidas compensatórias.

Art. 12. Fica revogado o Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação” (págs. 2 a 8 da inicial; grifos constantes da petição inicial).

A agremiação política requerente aduz que estão presentes os requisitos exigidos para o ajuizamento da presente ação, quais sejam: ato normativo editado pelo Poder Público, violação de preceitos fundamentais e subsidiariedade na escolha da via processual eleita.

Aponta, ainda, que

“[...] há evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, sobretudo

ADPF 935 MC-REF / DF

associados ao direito à proteção ao patrimônio histórico (art. 216, V) e, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o que é um pressuposto para o próprio exercício pleno dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, *caput*) e à saúde (art. 6º, *caput*)” (pág. 14 da inicial).

Acrescenta também que dispositivos do referido diploma “violam a Política Nacional de Biodiversidade e vários tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção da Diversidade Biológica” (pág. 31 da inicial).

Em síntese, sustenta que a norma impugnada revogou integralmente o antigo Decreto 99.556/1990, que conferia a todas as cavernas naturais no Brasil o tratamento de patrimônio cultural nacional, cuja redação já havia sido atualizada pelo Decreto 6.640/2008. Este, por sua vez, ainda segundo a requerente, regulamentou a prioridade de proteção das cavidades naturais subterrâneas, classificando-as como de relevância máxima, alta, média ou baixa, sendo que as cavernas enquadradas na primeira categoria passaram a receber proteção integral imediata.

No mérito, argumenta que o novo diploma flexibiliza e reduz “a proteção de todas as cavernas do país, incluindo as de máxima relevância, que são de maior valor ecológico” (pág. 19 da inicial). Nesse sentido, alega que:

“Pela regra anterior, apenas as cavidades de relevância alta, média e baixa poderiam ser impactadas. As de máxima relevância estavam fora do alcance de empreendimentos e não poderiam ter nenhum tipo de impacto direto, nem mesmo no seu entorno imediato.

O Decreto nº 10.935/2022 muda as regras do jogo e remove as restrições. **A partir da nova legislação, ficam permitidos impactos negativos irreversíveis em cavernas de máxima relevância, caso o empreendimento seja considerado de ‘utilidade pública’, não haja alternativa locacional e não**

ADPF 935 MC-REF / DF

provoque a extinção de espécie que ocorre na cavidade. Além disso, o Decreto altera e reduz os próprios critérios que determinam o que é uma cavidade de máxima relevância.

[...]

Existem centenas de cavernas consideradas de máxima importância dentro de áreas de mineração, por exemplo, que até então não podiam ser exploradas pelas mineradoras, pois eram protegidas pelas leis anteriores. **Com o novo decreto, estas cavidades agora estão vulneráveis à exploração minerária e poderão sofrer impactos negativos irreversíveis** – e inclusive serem suprimidas –, mediante autorização do órgão ambiental licenciador competente e adoção de medidas compensatórias.

Para ganhar o aval do órgão ambiental, o empreendedor precisa demonstrar, por exemplo, que os impactos decorrem de atividade ou de empreendimento e utilidade pública.” (págs. 19 e 20 da inicial; grifei).

Ressalta, então,

“[...] que a intenção do governo de mudar a legislação das cavernas está clara desde a publicação do Programa de Mineração e Desenvolvimento, em setembro de 2020 (Portaria nº 354/2020). No documento, um dos tópicos é o avanço da mineração em novas áreas, batizado de projeto “Minera, Brasil”, que lista as metas correspondentes, entre elas, “aprimorar a regulação que trata de cavidades naturais” e a própria regulamentação da mineração dentro de Terras Indígenas, outro pauta de destaque do atual governo.” (pág. 26 da inicial).

Outrossim, assevera que a redução da proteção das cavidades naturais subterrâneas tem impactos diversos, incluindo o desequilíbrio da fauna e a crescente ameaça de espécies em extinção, a destruição de formações geológicas, o comprometimento dos recursos hídricos provenientes de aquíferos cársticos, e os possíveis danos à biodiversidade

ADPF 935 MC-REF / DF

e aos arquivos paleoclimáticos e arqueológicos abrigados nas cavernas.

Nessa acepção, afirma que

“[a]s cavernas estão associadas a importantes serviços ecossistêmicos, como abastecimento de aquíferos, formação de solo e ciclagem de nutrientes. Além disso, servem de abrigo para manter populações de morcegos, animais que, por sua vez, prestam outro serviço importante e valioso: **controle de pragas agrícolas, porque os morcegos se alimentam de insetos combatidos pela agricultura.** [...] **O impacto no habitat dos morcegos pode ter outra consequência tenebrosa: o surgimento de novas epidemias ou até pandemias, já que os morcegos são reservatórios de vírus, inclusive de variantes de coronavírus**” (pág. 32 da inicial; grifos constantes da petição inicial).

Ademais, justifica que

“[...] a Constituição guardou especial atenção à tutela do meio ambiente, justamente por entender que suas condições estão umbilicalmente ligadas à própria vida digna e com saúde. Ou seja, a tutela do meio ambiente é um verdadeiro pré-requisito para que se possa cogitar de completa tutela dos direitos fundamentais mínimos já traçados retro.

[...]

E, de modo geral, não se deve perder de vista que a tutela do meio ambiente é balizada pelo próprio **princípio constitucional da precaução**, que, nas palavras desse Colendo Tribunal, é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes

ADPF 935 MC-REF / DF

e proporcionais.

[...]

Ademais, o princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza (ADPF 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia)” (págs. 35, 37 e 38 da inicial; grifos constantes da petição inicial).

Complementa, esclarecendo que

“ [...] o inciso III [do art. 225 da CF] prescreve ao Poder Público a incumbência de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes **a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

[...]

Com efeito, é evidente que , apesar de o Decreto não promover a alteração ou a supressão em sentido formal da proteção às cavidades subterrâneas naturais, seu efeito prático de permitir a exploração econômica – constituição de empreendimentos – inclusive naquelas cavidades do mais elevado grau de proteção é, efetivamente, o de afastar por completo o grau de proteção constitucionalmente devido a referidos locais. Partindo desse cenário, é evidente que o Decreto ora impugnado também é inconstitucional por violar matéria submetida à reserva de lei – reserva essa essencial justamente para evitar mudanças açodadas e com enorme

ADPF 935 MC-REF / DF

potencial de impacto negativo no ecossistema” (págs. 41 e 42 da inicial; grifos constantes da petição inicial).

“Nesse âmbito, o princípio da proibição do retrocesso ecológico encontra-se em plena consonância com o dever de progressividade em matéria ambiental, segundo o qual é obrigação do Estado empreender esforços e recursos para ampliar progressivamente o âmbito de proteção ambiental, como imperativo de um modelo de desenvolvimento sustentável que busca garantir às gerações futuras melhores condições ambientais” (págs. 45 e 52 da inicial).

Diz, mais, que “o Decreto impugnado, por vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, promoveu um retrocesso socioambiental” e “tem evidente caráter regressivo do ponto de vista institucional, na medida em que esvazia completamente, pelas razões já expostas, as balizas mínimas esperadas para a tutela do meio ambiente no Brasil” (pág. 51 da inicial).

Por fim, indica que estão configurados os requisitos da plausibilidade do direito e do perigo da demora na prestação da jurisdição.

No tocante ao *fumus boni juris*, reafirma que o referido ato normativo “ameaça a biodiversidade e a integridade do patrimônio histórico, arqueológico e paleontológico nas regiões das cavidades naturais”; “causa riscos sanitários na eventual interação indevida entre humanos e os animais silvestres”; e “invade, via decreto presidencial, a competência unicamente atribuível à legislação em sentido estrito” (pág. 53 da inicial).

Defende que o “*periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se imediatamente nos efeitos diretos e nefastos do ato impugnado” que “promoveu retrocesso ambiental vedado, [podendo] destruir ou, ao menos, desfigurar diversas áreas constitucionalmente protegidas” (pág.

ADPF 935 MC-REF / DF

53 da inicial).

Em conclusão, requer

“a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar que seja suspenso o Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, com a imediata retomada da produção de efeitos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008;

[...]

i) Subsidiariamente, caso não se entenda pela suspensão *in totum* do Decreto impugnado, que sejam suspensos os §§ 4º e 9º do art. 2º, o art. 4º *in totum*, o art. 6º, o art. 7º e o art. 8º, com a imediata retomada da produção de efeitos dos dispositivos correlatos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008, a saber: §§ 4º e 9º do art. 2º, art. 3º, e art. 5º, respectivamente.

[...]

c) No mérito o julgamento da procedência da ação, confirmando-se a medida liminar, para declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, com preceitos fundamentais da Constituição Federal, com a consequente imediata retomada da produção de efeitos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008” (págs. 55 e 56 da inicial).

É o relatório.

02/03/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, verifico, preliminarmente, que a presente arguição atende aos requisitos necessários para o seu conhecimento.

De início, reconheço a legitimidade *ad causam* da requerente, uma vez que se trata de partido político com representação no Congresso Nacional, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999, e 103, VIII, da Constituição Federal.

Além disso, a ADPF é cabível sempre que tiver por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato de poder público e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999).

O Decreto 10.935/2022, nessa linha, configura ato de poder público, o qual, ademais, ostenta grau de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade, que o torna apto a ser questionado por meio desta ADPF.

Veja-se, nessa direção, trecho da ementa do julgamento da ADI 2.321-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

“A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, 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,

ADPF 935 MC-REF / DF

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 de condutas individuais” (grifos no original).

Cito, ainda, fragmento da decisão liminar proferida na ADI 3.673/RJ, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que trata do conceito de ato normativo autônomo:

“[...] [o decreto] introduziu uma inovação unilateral. O SUPREMO, nesta hipótese, **admite ADIN contra Decreto. Há precedentes quando o DECRETO não for meramente regulamentador, ou seja, quando introduzir inovações normativas.** São os chamados ‘decretos autônomos’ (ADI 2.439/MS, Pleno, Rel. ILMAR GALVÃO, DJU 21.03.2002, ADI 2.155-MS/PR, Pleno, Rel. SYDNEY SANCHES)” (grifei).

Em sentido análogo, têm-se os seguintes julgados: ADI 5.543/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin; ADI 4.874/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber; ADI 4.105/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio; ADI 2.439/MS, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão; ADI 1.383-MC/RS, de relatoria do Ministro Moreira Alves; e ADI 3.664/RJ, de relatoria do Ministro Cezar Peluso.

Diante de tais considerações, é possível constatar que o Decreto ora questionado introduziu consideráveis inovações na ordem jurídica vigente ao autorizar a exploração de cavidades naturais subterrâneas, inclusive com grau de relevância máxima – antes protegidas de impactos negativos irreversíveis – para a construção de empreendimentos considerados de utilidade pública. É, portanto, informado de conteúdo normativo equiparável a uma lei em sentido estrito.

Não se ignora que, no julgamento da ADI 4.218/DF, o Supremo Tribunal Federal foi provocado acerca da constitucionalidade do Decreto

ADPF 935 MC-REF / DF

6.640/2008, o qual promoveu alterações no antigo Decreto 99.556/1990, revogado pelo diploma aqui impugnado, concluindo que seria impossível considerá-lo um ato normativo autônomo, *verbis*:

“Diante da farta legislação sobre a matéria, é impossível sustentar que o Decreto nº 6.640/2008 é um regulamento autônomo. Trata-se, sem dúvidas, de ato normativo secundário, editado pelo Executivo para esmiuçar e dar cumprimento aos parâmetros gerais previstos em Lei para a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Eventual divergência entre o Decreto regulamentar e a Lei, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, resolve-se no plano da ilegalidade, inexistindo ofensa direta à Constituição. Falece ao Supremo Tribunal Federal competência para apreciar o conflito entre atos normativos primários e secundários em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade” (grifei).

O presente caso, contudo, é distinto. Diferentemente do Decreto 6.640/2008, que apenas regulamentou a proteção das cavidades naturais subterrâneas, garantindo a proteção daquelas classificadas com grau de relevância máxima, **o Decreto impugnado promoveu inovações normativas que autorizam a exploração econômica dessas áreas, reduzindo, em consequência, a proteção desse importante patrimônio ambiental. Suas disposições, a toda a evidência, ameaçam áreas naturais ainda intocadas ao suprimir a proteção até então existente, de resto, constitucionalmente assegurada.**

Registro, na sequência, que a presente arguição não esbarra no óbice processual do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, a qual trata do pressuposto negativo de admissibilidade, assim explicitado: “[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Na linha do decidido nas ADPFs 390-AgR/DF (Rel. Min. Alexandre

ADPF 935 MC-REF / DF

de Moraes) e 554-AgR/SP (Rel. Min. Luiz Fux), “o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser aferido, via de regra, em face das demais ações de controle abstrato”, de modo que, sem outro “meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”, a ADPF é a via adequada.

A jurisprudência desta Suprema Corte revela-se precisa ao assentar que o princípio da subsidiariedade trata da inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata (vide ADPF 74/DF, Rel. Min. Celso de Mello, ADPF 33/PA e ADPF 76/TO, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

Destarte, tenho por superado, na espécie, o requisito da subsidiariedade, uma vez que se está diante de: (i) ato emanado do poder público com aptidão para lesar preceitos fundamentais da ordem constitucional brasileira; e (ii) inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade do ato impugnado.

Por isso, preenchidos os pressupostos formais de admissibilidade, voto por conhecer desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e passo ao exame do mérito.

Pois bem. Num exame perfunctório, de mera delibação, próprio desta fase ainda embrionária da demanda, entendo que estão presentes os requisitos para o deferimento parcial da liminar, quais sejam: a presença de elementos que evidenciam a plausibilidade do direito invocado (tradicionalmente conhecida como *fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (o chamado *periculum in mora*).

No âmbito da plausibilidade jurídica do pedido, salta à vista que algumas das alterações trazidas pelo Decreto 10.935/2022, na prática, ensejam a possibilidade da exploração de cavidades naturais

ADPF 935 MC-REF / DF

subterrâneas, sem maiores limitações, inclusive daquelas classificadas com o grau máximo de proteção, aumentando substancialmente a vulnerabilidade dessas áreas de interesse ambiental, até o momento áreas intocadas.

Relembro, por oportuno, que o Decreto 99.556/1990 conferia a todas as cavernas naturais no Brasil o tratamento de patrimônio cultural nacional. Depois, o Decreto 6.640/2008 estabeleceu uma classificação das cavidades naturais subterrâneas, tipificando-as como de relevância máxima, alta, média ou baixa, assegurando às primeiras proteção integral imediata. Vejamos o que determinava o art. 3º do antigo Decreto 99.556/1990, na redação dada pelo Decreto 6.640/ 2008:

“Art. 3º. A cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico” (grifei).

Ao tratar desse tema, o Decreto atacado nesta ADPF, dentre outros aspectos negativos, permite que cavernas classificadas como de máxima relevância sofram impactos irreversíveis, desde que cumpridas algumas condições, a meu ver incompatíveis – dada a sua conspícua vagueza – com o imperativo de proteção desse patrimônio natural pertencente, não apenas aos brasileiros, mas à própria humanidade como um todo. Veja-se:

“Art. 4º As cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo somente poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento, desde que o empreendedor demonstre:

I - que os impactos decorrem de atividade ou de

ADPF 935 MC-REF / DF

empreendimento de **utilidade pública**, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso VIII do *caput* do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

II - a inexistência de alternativa técnica e locacional viável ao empreendimento ou à atividade proposto;

III - a viabilidade do cumprimento da medida compensatória de que trata o § 1º; e

IV - que os impactos negativos irreversíveis não gerarão a extinção de espécie que conste na cavidade impactada.

[...]

Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos art. 4º e art. 5º, **na área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades**, desde que sua instalação ou operação mantenha o equilíbrio ecológico e a integridade física da cavidade” (grifei).

Como se vê, sem maiores dificuldades, o Decreto 10.935/2022 imprimiu um verdadeiro retrocesso na legislação ambiental pátria, ao permitir – sob o manto de uma aparente legalidade – que impactos negativos, de caráter irreversível, afetem cavernas consideradas de máxima relevância ambiental, como também a sua área de influência, possibilidade essa expressamente vedada pela norma anterior.

Convém notar, por relevante, que a área de influência de uma cavidade subterrânea constitui importante fonte de nutrientes dos ecossistemas subterrâneos, abrangendo bacias hidrológicas, consistindo, ademais, a circunscrição domiciliar de espécies responsáveis pela entrada de alimento nas cavernas, a exemplo dos morcegos.

Além disso, a nova regra faz menção – como um dos requisitos de admissibilidade para a exploração desses bens naturais – a demonstração de que os possíveis impactos adversos decorrerão de empreendimento considerado de “utilidade pública”, conceito juridicamente indeterminado, o qual confere, por sua amplitude e generalidade, um

ADPF 935 MC-REF / DF

poder discricionário demasiadamente amplo aos agentes governamentais responsáveis pela autorização dessas atividades com claro potencial predatório.

Visto isso, recorro que direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) está intimamente relacionado com a ideia da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana. Na lição do Ministro Celso de Mello:

“[...] o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – [que] 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” (MS 22.164/SP; grifei).

Acresce, ainda, que a proteção ao patrimônio cultural (art. 216, V, da CF) também ostenta o caráter de um direito fundamental na vigente Carta Magna. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *litteris*:

“Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco evolutivo em termos de reconhecimento e proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro. Reconheceu-se, a nível constitucional expresso, a necessidade de tutelar e salvaguardar o patrimônio histórico-cultural, enquanto direito fundamental de terceira geração, isto é, de titularidade difusa, não individualizado, mas pertencente a uma coletividade” (ACO 1.966 AgR, Rel. Min. Luiz Fux; grifei).

De tais comandos, abrigados em nossa Lei Maior, é possível deduzir diversos princípios que, em seu conjunto, conformam um verdadeiro direito constitucional ambiental, sobressaindo, dentre eles, o da vedação

ADPF 935 MC-REF / DF

do retrocesso socioambiental e o da precaução.

Com efeito, a regra da vedação do retrocesso socioambiental (art. 1º, *caput* e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF), implica o dever de progressividade em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais, de maneira que eventuais medidas legislativas e administrativas concernentes à temática venham sempre buscar a melhoria ou o aprimoramento desses valores fundamentais.

Em lição sobre o assunto, o constitucionalista português José Gomes Canotilho ensina que

“[o] princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado”¹.

Nessa linha, no julgamento da ADI 4.717/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia), esta Suprema Corte afirmou que, segundo o mencionado princípio, atingido um dito “mínimo existencial socioambiental”, e sem que se iniba a relativa margem de discricionariedade ínsita à ação legislativa e administrativa em matéria de ecologia, não é possível admitir qualquer lesão ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, é consenso hoje que, sempre que uma atividade possa

1 GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 1998, p. 320/321.

ADPF 935 MC-REF / DF

causar – efetiva ou potencialmente – danos ao meio ambiente ou à saúde humana, é preciso empreender medidas de precaução adequadas. Isso quer dizer que, avançando para além da antiga ótica de recomposição de eventuais prejuízos, o princípio da precaução não se compraz apenas com a mensuração de um prejuízo a ser compensado. Ao revés: ele abriga a noção de que existem atividades humanas que devem ser reprimidos e sancionados antes mesmo que possam produzir danos.

A este respeito, rememoro trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia na ADPF 101/DF, em que se discutia a constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados, onde consta o seguinte:

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

Dito de outra maneira, não basta determinar o montante da indenização, é preciso exigir, em situações de risco, que sejam encontradas soluções que permitam agir com segurança, tendo em conta, inclusive, o interesse das gerações vindouras.

Em razão das considerações acima desfiadas, nessa primeira análise que faço da matéria, reputo possível enquadrar a hipótese sob exame como uma possível lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais, nomeadamente: (i) à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), (ii) à vida (art. 5º, *caput*, da CF), (iii) à saúde (art. 6º, *caput*, da CF), (iv) à

ADPF 935 MC-REF / DF

proibição do retrocesso institucional e socioambiental (art. 1º, *caput* e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF); e também, de forma mais específica, ao direito à proteção ao patrimônio cultural, incluídos o histórico, científico, ecológico, arqueológico e paleontológico (art. 216, V, da CF), e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

Em acréscimo, entendo que o perigo na demora processual decorre do fundado receio de danos irreparáveis relacionados à revogação de normas protetivas dos ecossistemas e da biodiversidade das cavidades naturais subterrâneas e à inclusão de dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro que autorizam a exploração de cavernas com grau de relevância máxima, inclusive nos casos de impactos negativos irreversíveis.

Segundo reportagem do Jornal da Universidade de São Paulo, o novo Decreto, o qual flexibiliza as regras de proteção a cavernas no Brasil, poderá destruir ecossistemas subterrâneos, que a natureza levou milhares de anos para esculpir, ao permitir, inclusive em cavernas de relevância máxima, empreendimentos considerados de utilidade pública, como estradas, hidrelétricas, obras de saneamento básico².

O geólogo Francisco William da Cruz Junior, professor do Instituto de Geociências da USP, em entrevista ao Jornal da referida Universidade, critica o Decreto 10.935/2002, afirmando que

“Se tudo isso for implementado, é uma clara ameaça a essas cavernas de relevância máxima.

[...]

As formações geológicas e as informações paleoambientais e paleoclimáticas preservadas nos espeleotemas de uma caverna, por exemplo, são específicas da região e do ambiente na qual ela se formou. Não existe medida compensatória para a

2 Disponível em <https://jornal.usp.br/ciencias/ao-flexibilizar-regras-governo-abre-caminho-para-destruicao-de-cavernas/>. Acesso: jan. 2022 .

ADPF 935 MC-REF / DF

destruição de uma caverna de relevância máxima”³.

Em sentido análogo, notas de repúdio foram apresentadas pela Sociedade Brasileira de Espeleologia (SBE)⁴ e pela Associação Nacional de Servidores da Carreira de Especialista de Meio Ambiente (Ascema Nacional)⁵.

A exploração das cavidades naturais subterrâneas, convém sublinhar, também pode provocar a destruição da fauna e da flora das cavernas e, conseqüentemente, ameaçar espécies em extinção e aumentar o risco à saúde humana com o potencial surgimento de novas epidemias ou até pandemias.

O coordenador do Centro de Estudos de Biologia Subterrânea da Universidade Federal de Lavras – UFLA, Rodrigo Lopes Ferreira afirma, em idêntico diapasão, que “impacto no habitat dos morcegos pode ter outra consequência tenebrosa: o surgimento de novas epidemias ou até pandemias, já que os morcegos são reservatórios de vírus, inclusive de variantes de coronavírus”⁶.

A exploração dessas áreas, ademais, tem o condão de ocasionar o desaparecimento de formações geológicas, marcadas por registros únicos de variações ambientais e constituídas ao longo de dezenas de milhares de anos, incluindo restos de animais extintos ou vestígios de ocupações pré-históricas. E não é só: os possíveis danos aos sítios arqueológicos abrigados nas cavernas podem, até mesmo, impactar negativamente o estudo da evolução da espécie humana.

3 *Idem ibidem.*

4 Disponível em: <https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nota-Publica-da-SBE-sobre-o-Decreto-10.935-2022.pdf>. Acesso: jan. 2022.

5 Disponível em <http://www.ascemanacional.org.br/decreto-federal-no-10-935-2022/>. Acesso: jan. 2022.

6 Disponível em <https://www.cedefes.org.br/canetada-de-bolsonaro-retira-protecao-das-cavernas-mais-importantes-do-brasil/>. Acesso: jan. 2022.

ADPF 935 MC-REF / DF

O comprometimento dos recursos hídricos subterrâneos é, igualmente, um fator relevante relacionado ao fenômeno da seca, sobretudo nas regiões em que essas áreas são responsáveis pelo armazenamento de água, sendo úteis na recarga de aquíferos, rios subterrâneos e lençóis freáticos, que garantem o abastecimento de populações.

Consoante a bióloga Eleonora Trajano, Professora Titular do Departamento de Zoologia do Instituto de Biociências da USP, ao analisar as políticas de conservação das cavernas no Brasil, informa que

“[...] a política ambiental deve ser amplamente revista em seus fundamentos filosóficos, teóricos e práticos, desvinculando-se de interesses econômicos e encampando métodos robustos e cientificamente válidos, que permitam alcançar seus objetivos legítimos de preservação de amostras representativas da biodiversidade brasileira.

Em seu estado atual, tal política e ações derivadas estão muito longe do mínimo necessário para garantir a sobrevivência em médio e longo prazos dos remanescentes da magnífica diversidade original brasileira”⁷.

Em face de tudo quanto foi acima exposto, e considerando, especialmente, o **risco de danos irreversíveis às cavidades naturais subterrâneas e suas áreas de influência**, penso que se mostra de rigor o deferimento, em parte, da medida acautelatória pleiteada nesta ação.

Em conclusão, voto por referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto

7 TRAJANO, Eleonora. Políticas de conservação e critérios ambientais: Princípios, conceitos e protocolos. *Estudos Avançados*. V. 24, 2010, p. 135-146.

ADPF 935 MC-REF / DF

99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008.

Por fim, considerando que as ADPFs 935/DF e 937/DF, a mim distribuídas por prevenção (art. 77-B, Regimento Interno do STF), impugnam, ambas, a validade constitucional do Decreto 10.935/2022, determinei o apensamento desta última à primeira para tramitação conjunta.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES (62880/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO DOS SANTOS ARAUJO (54492/DF)

ADV.(A/S) : ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS (30636/DF)

ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que referendava a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

13/06/2023**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL****VOTO-VISTA****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo partido político **Rede Sustentabilidade**, com pedido de medida cautelar, em face do **Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022**, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional e revoga o Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990.

O requerente alega contrariedade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida e à vedação ao retrocesso institucional e socioambiental.

Em suma, sustenta que a norma representaria um retrocesso na proteção das cavernas do país, notadamente, aquelas classificadas como de máxima relevância, ao permitir que empreendimentos considerados de utilidade pública possam causar impacto em qualquer dessas cavidades naturais mediante autorização do órgão ambiental competente, bem como ao reduzir os critérios para a configuração de cavernas dessa natureza.

Recorda que, pela regra revogada, as cavernas classificadas como de máxima relevância não poderiam sofrer qualquer impacto de empreendimentos, nem sequer na área de entorno da cavidade.

Requer o deferimento de medida cautelar para que seja suspenso o Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, com a retomada da produção de efeitos do Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008, ou, subsidiariamente, a suspensão dos arts. 2º, §§ 4º e 9º, 4º, 6º, 7º e 8º, com a retomada da produção de efeitos dos dispositivos correlatos do Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008.

No mérito, pede a confirmação da medida liminar, para que seja

ADPF 935 MC-REF / DF

declarada a inconstitucionalidade da lei, ou, subsidiariamente, dos dispositivos especificados, com a retomada de efeitos do decreto revogado.

Em 24 de janeiro de 2022, o Relator, **Ministro Ricardo Lewandowski**, deferiu parcialmente a medida cautelar para “suspender, **ad referendum** do Plenário, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999”.

Em **sessão virtual iniciada em 18 de fevereiro de 2022**, o Relator apresentou voto pelo referendo da liminar, no que foi acompanhado pela Ministra **Cármem Lúcia**.

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.

De início, **acompanho o eminente Relator quanto ao conhecimento da arguição.**

Extraio dos autos que a impugnação se volta à alteração da disciplina referente à proteção de cavernas classificadas como de máxima relevância no que se refere aos impactos negativos causados àquele ecossistema por empreendimentos e atividades.

Cumprirá a este Tribunal definir, quando do julgamento do mérito, se a alteração normativa importou em enfraquecimento do sistema de proteção das cavidades naturais subterrâneas, em atenção ao imperativo constitucional de promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito à saúde, à vida, bem como ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Em sede de cognição sumária, porém, é de se aferir a existência, primeiro, da **plausibilidade dos argumentos apresentados pelo partido requerente** e, adicionalmente, a demonstração de que a efetividade da jurisdição pode ser afetada pelo transcurso do tempo, pelo que **não poderia aguardar o provimento definitivo.**

Sob o ordenamento constitucional, as cavidades naturais

ADPF 935 MC-REF / DF

subterrâneas figuram no rol de **bens da União** (art. 20, inc. X, CF/88) e, além disso, fazem parte do **patrimônio cultural brasileiro**, no qual se incluem os “sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (art. 216, inc. V, CF/88).

Por oportuno, registro a definição do que seriam as cavidades naturais subterrâneas, segundo o ato normativo em questão. **Vide:**

“Art. 1º (...)

Parágrafo único. Considera-se cavidade natural subterrânea o espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluídos o seu ambiente, o conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora presentes e o corpo rochoso onde se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante”.

De pronto, observo haver claro **interesse público na proteção das cavidades naturais subterrâneas**, cuja relevância se dá sob **múltiplas vertentes**.

As cavernas abrigam **variada e específica biodiversidade**, sendo o **habitat** de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Trata-se, ademais, de **relevantes reservas hídricas**, que correspondem ao abastecimento de cerca de 25% da água potável do mundo. Além disso, as cavidades naturais subterrâneas abrigam **sítios arqueológicos e paleontológicos** que preservam evidências do nosso passado, servindo como registro da história da humanidade e da evolução de outras espécies (PILÓ, Luís B.; AULER, Augusto S. Introdução à espeleologia. In: CRUZ, Jocy Brandão; PILÓ, Luís B. **Espeleologia e licenciamento ambiental**. Brasília: ICMBio, 2019, p. 9-38).

Merece menção, ainda, o fato de que as cavernas não constituem meros vazios subterrâneos, mas integram uma paisagem denominada carste, formada de pedras solúveis. Tais ambientes contam com

ADPF 935 MC-REF / DF

características únicas e irreplicáveis, por resultarem de longos processos geológicos que ocorreram de forma específica em cada localidade, gerando diferentes formas, tamanhos, composições e biodiversidade, sob **frágil e complexo equilíbrio** interno e externo.

Sabe-se, portanto, que

“[o] carste é um ambiente único na Terra, caracterizado por uma variedade de características geológicas e hidrológicas peculiares, que são expressas por típicas formas superficiais e subterrâneas. **As paisagens cársticas e as cavernas têm sido consideradas como um domínio frágil e vulnerável.** Realmente, esses terrenos apresentam alguns elementos que os colocam dentro de um **contexto diferenciado de análise ambiental**” (PILÓ, Luís B.; AULER, Augusto S. Introdução à espeleologia. In: CRUZ, Jocy Brandão; PILÓ, Luís B. **Espeleologia e licenciamento ambiental**. Brasília: ICMBio, 2019, p. 32, grifos nossos).

De acordo com a norma questionada, há uma gradação da relevância atribuída às cavernas nacionais, conforme “a análise de atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, avaliados sob enfoque regional e local” (art. 2º do decreto questionado). Por óbvio, **aquelas classificadas como de máxima relevância deverão receber a maior proteção normativa e institucional em face de empreendimentos e atividades causadores de impactos.**

De fato, é de singela compreensão a ideia de que os **empreendimentos causadores de impactos negativos irreversíveis, cuja instalação era proibida em cavidades subterrâneas de máxima relevância e em sua área de influência, passaram a poder ser autorizados pelo órgão ambiental licenciador, desde que (i) demonstrada a utilidade pública da atividade; (ii) inexistia alternativa técnica e locacional ao empreendimento; (iii) seja cumprida medida compensatória para assegurar a preservação de cavidade natural**

ADPF 935 MC-REF / DF

subterrânea com atributos ambientais similares àquela que sofreu o impacto e (iv) não ocorra a extinção de espécie que habite a cavidade.

Como se vê, **a norma difere substancialmente de sua antecessora** (Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008), que estipulava que a

“cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência **não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis**, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico” (art. 3º).

Nesses termos, salta aos olhos que **a norma passou a autorizar que cavidades naturais subterrâneas de máxima relevância sofram “impactos negativos irreversíveis”** por parte de empreendimentos e atividades consideradas como de utilidade pública, fazendo-o de forma vaga e inespecífica e atribuindo ampla discricionariedade ao órgão ambiental competente.

A norma questionada, assim, tratou de **permitir que tais ecossistemas sejam impactados de forma permanente**, bastando que, para tanto, se promova a preservação de caverna similar – porque nenhuma seria idêntica – e não se gere a extinção de espécie, o que denota um **absoluto afrouxamento do arcabouço de proteção dessas cavidades naturais**.

Há, portanto, **aparente retrocesso socioambiental apto a atingir o núcleo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, nos termos previstos no art. 225 da Constituição Federal, bem como de direitos fundamentais correlatos, como a vida e a saúde, atraindo a necessidade do provimento liminar, de forma a **acautelar o ecossistema em questão dos efeitos irreversíveis da aplicação imediata da nova disciplina**.

Quanto ao ponto, lecionam **Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer** que,

ADPF 935 MC-REF / DF

“sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos socioambientais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo ‘existencial’) dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos” (Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2 ed., 2012, p. 209).

Ademais, uma breve pesquisa no campo da espeleologia demonstra tratar-se de **tema essencialmente técnico e que demanda elevada especialização**, o que torna a tarefa de disciplinar a matéria particularmente desafiadora, a exigir uma necessária interlocução com estudiosos e profissionais da área para que se promova uma proteção suficiente e proporcional à importância desses ecossistemas. **Vide:**

“Grande parte do desafio reside no tamanho gigantesco do Brasil, com áreas de ocorrência de cavernas nos mais variados litotipos (carbonatos, formações ferríferas, siliciclastos), assim como condições climáticas e biogeográficas diferenciadas, ante uma recorrente falta de estudos e informações detalhadas. Por outro lado, soma-se uma demanda crescente por recursos naturais ou intervenções em tais regiões, aumentando o volume de processos de licenciamento em órgãos ambientais. Nesse contexto de pouca informação e sobrecarga de trabalho, diante de decisões que podem afetar de forma definitiva e irreversível parcela importante do

ADPF 935 MC-REF / DF

patrimônio espeleológico brasileiro, observa-se também uma complexidade enorme de procedimentos institucionais. São diversas esferas de decisões, legislações nem sempre convergentes ou de fácil aplicação, que tornam o licenciamento ambiental ainda mais desafiador” (FERREIRA, Cristiano Fernandes. Fragilidades e impactos ambientais no carste e nas cavernas. In: CRUZ, Jocy Brandão; PILÓ, Luís B. **Espeleologia e licenciamento ambiental**. Brasília: ICMBio, 2019, p. 170).

Ainda em juízo superficial, colho dos autos manifestações que sugerem que **o processo de elaboração da norma se deu de forma alheia às contribuições de especialistas da área e fechada à participação social**, conforme sustentam a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA), a WWF-Brasil, o Instituto Socioambiental (ISA), o Laboratório do Observatório do Clima e a Sociedade Brasileira de Espeleologia (SBE):

“Não restam dúvidas de que a alteração do regime normativo protetivo das cavidades naturais subterrâneas é matéria complexa e eminentemente técnica, dependente de análise de questões ambientais complexas. As mudanças introduzidas pelo Decreto nº 10.935/2022, no entanto, não foram formuladas de forma transparente, informativa e participativa. A elaboração da norma deu-se a portas fechadas, sem qualquer publicidade e sem o conhecimento ou participação sequer dos setores especializados, conforme denunciado pela Sociedade Brasileira para o Estudo de Quirópteros – SBEQ, pela Sociedade Brasileira de Espeleologia – SBE e pela Associação Nacional dos Servidores Ambientais – Ascema.

(...)

Editado de forma antidemocrática e marcado por atrocidades técnicas e retrocessos ambientais inadmissíveis, o Decreto nº 10.935/2022 viola a ordem constitucional vigente, por ofensa aos princípios da publicidade, transparência e da

ADPF 935 MC-REF / DF

participação popular, bem como por ofensa à dimensão procedimental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88)” (doc. 30).

Há, ainda, alegações de **inconsistências técnicas** no decreto, conforme afirmam a Sociedade Brasileira para o Estudo de Quirópteros (SBEQ) e o Instituto Guaicuy acerca da presença de morcegos como qualidade para a configuração da máxima relevância. **Vides:**

“O Decreto estabelece em seu § 4º item VII, que deve ser assinada de máxima relevância aquela cavidade ‘considerada abrigo essencial para manutenção permanente de congregação excepcional de morcegos, com, no mínimo, dezenas de milhares de indivíduos, e que tenha a estrutura trófica e climática de todo o seu ecossistema modificada e condicionada à presença dessa congregação’.

A SBEQ questiona a definição adotada de ‘congregação excepcional de morcegos’, bem como o critério estabelecido que esta congregação deve conter ‘no mínimo, dezenas de milhares de indivíduos’. No entendimento da SBEQ não existe suporte científico para esta redação, e ela limita consideravelmente as possibilidades de classificação de uma cavidade como de máxima relevância baseada na excepcionalidade de sua população de morcegos.

A classificação de uma população de morcegos como excepcional pode variar entre espécies, local considerado e a litologia na qual uma cavidade está inserida. O Decreto erra ao adotar de forma genérica e indiscriminada para todas as cavidades e espécies de morcegos um ‘valor de corte’ acima do qual uma população passe a ser considerada excepcional. É fundamental que esta excepcionalidade deva ser tratada de maneira espécie-específica e deva considerar o local onde esta cavidade e população estão inseridas, bem como a litologia da cavidade” (doc. 44).

ADPF 935 MC-REF / DF

De fato, há ampla amostra de **notas de repúdio** ao decreto questionado por parte da comunidade científica, conforme extraio, por exemplo, de manifestação do **Conselho do Patrimônio Espeleológico do Estado de São Paulo (CPESP)**, para quem o decreto

“agrava uma situação já bastante crítica ao permitir a destruição de qualquer tipo de caverna, incluindo as classificadas como de máxima relevância, segundo critérios do Decreto 6640. Tais cavernas destacam-se por uma ou mais das seguintes características: significativa contribuição para a geo e biodiversidade, espécies endêmicas do meio subterrâneo (troglóbios), espeleotemas únicos, gênese rara, dimensões notáveis presença de testemunhos da história evolutiva e sítios paleontológicos, importância histórico-cultural ou religiosa atual ou pretérita, sítios arqueológicos, etc” (Disponível em <<https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2022/02/manifestac%CC%A7a%CC%83o-cpesp.pdf>>. Acesso em 18/4/2023).

Por sua vez, a **Sociedade Excursionista e Espeleológica** da Universidade Federal de Ouro Preto destaca

“o enorme risco em que estão sendo colocadas as cavidades nacionais, uma vez que [o decreto] expõe a preservação das mesmas a empresas e governanças com objetivos primeiros distintos da proteção do patrimônio espeleológico” (Disponível em < <https://see.ufop.br/blog/nota-de-rep%C3%BAdio-ao-decreto-federal-n%C2%BA-109352022>>. Acesso em 18/4/2023).

Ademais, a **Sociedade Brasileira de Espeleologia** editou nota pública de repúdio ao decreto, clamando para que

“o Governo Federal ouça a comunidade espeleológica,

ADPF 935 MC-REF / DF

pesquisadores, pesquisadoras e as diversas instituições científicas que desenvolvem estudos nas cavernas brasileiras e que realmente podem contribuir para uma legislação espeleológica que, verdadeiramente, concilie o uso dos recursos que são essenciais para a nossa sociedade com a proteção deste patrimônio natural” (Disponível em <https://www.cavernas.org.br/noticia_sbe/nota-publica-sobre-o-decreto-no-10-935-2022/#:~:text=A%20Sociedade%20Brasileira%20de%20Espeleologia,naturais%20subterr%C3%A2neas%20existentes%20no%20territ%C3%B3rio>. Acesso em 18/4/2023).

Por seu turno, a **Sociedade Brasileira de Paleontologia** destaca que a alteração normativa “pode levar à destruição irreversível de inúmeras cavernas de grande importância científica em nosso país”, ressaltando, ainda, “o inestimável valor das cavernas para a Paleontologia Brasileira, visto que muitas são detentoras de prolífico conteúdo fóssilífero, o qual constitui patrimônio de nossa nação” (Disponível em <<https://sbpbrasil.org/nota-de-repudio-ao-decreto-10-935-2022/>>. Acesso em 18/4/2023).

Nesses termos, **é plausível inferir que a disciplina não parece oferecer efetiva proteção ambiental às cavidades naturais subterrâneas, por não contemplar a matéria em sua complexidade e especificidade, além de poder proporcionar, de forma imediata, uma corrida predatória em detrimento desses ecossistemas.**

Assim, considero presentes os requisitos para concessão da medida cautelar pleiteada, ao menos, em parte.

A conclusão a que chego converge com o voto apresentado pelo eminente Relator, no sentido de que devem ser suspensos os arts. 4º, incisos I, II, III e IV, e 6º do Decreto nº 10.935/22, com a retomada da vigência dos dispositivos equivalentes da norma revogada, considerando **a necessidade de se afastar a imediata possibilidade de licenciamento de empreendimentos e atividades que causem impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas de máxima relevância.**

ADPF 935 MC-REF / DF

A instrução do processo proporcionará uma análise mais embasada e informada dos efeitos do decreto impugnado, possibilitando a tomada de decisão definitiva acerca da matéria.

Pelo exposto, acompanho o eminente Relator e **voto pelo referendo da medida cautelar parcialmente concedida, de forma a suspender a eficácia dos arts. 4º, incisos I, II, III e IV, e 6º do Decreto nº 10.935/22, retomando os efeitos do art. 3º do Decreto nº 99.556/90, com a redação dada pelo Decreto nº 6.640/08.**

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS (30636/DF)

ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP, 24842-A/MA)

ADV.(A/S) : RAYSSA CARVALHO DA SILVA (2325/AP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que referendava a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator) pelo referendo da medida cautelar parcialmente concedida, de forma a suspender a eficácia dos arts. 4º, incs. I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, retomando os efeitos do art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente) anteciparam seus votos acompanhando o Relator. Plenário, Sessão Virtual de 2.6.2023 a 12.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS (30636/DF)

ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP, 24842-A/MA)

ADV.(A/S) : RAYSSA CARVALHO DA SILVA (2325/AP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que referendava a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator) pelo referendo da medida cautelar parcialmente concedida, de forma a suspender a eficácia dos arts. 4º, incs. I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, retomando os efeitos do art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente) anteciparam seus votos acompanhando o Relator. Plenário, Sessão Virtual de 2.6.2023 a 12.6.2023.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Nunes Marques, que acompanhava o Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), a fim de referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Não vota o Ministro Cristiano Zanin, sucessor do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 3.11.2023 a 10.11.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin,

Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

29/04/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra o Decreto n. 10.935, de 12 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional e revoga o Decreto n. 99.556, de 1º de outubro de 1990.

A parte autora aponta, em síntese, ofensa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida e à vedação ao retrocesso institucional e socioambiental.

Discorre sobre a proteção das cavernas do País, notadamente aquelas classificadas como de máxima relevância. Sustenta que o diploma impugnado, a par de reduzir os critérios para a configuração dessas cavidades naturais, permite que empreendimentos considerados de utilidade pública, havendo autorização do órgão ambiental competente, causem impacto em qualquer uma delas.

Requer a suspensão da eficácia do Decreto n. 10.935/2022, com a retomada dos efeitos do Decreto n. 99.556/1990, presentes as alterações nele promovidas pelo de n. 6.640/2008. Subsidiariamente, busca a suspensão da vigência dos arts. 2º, §§ 4º e 9º; 4º; 6º; 7º; e 8º, voltando produzir efeitos os dispositivos correlatos do Decreto n. 99.556/1990, observadas as alterações promovidas pelo Decreto n. 6.640/2008.

No mérito, pede a confirmação da medida liminar, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do diploma, ou, sucessivamente, dos dispositivos especificados, renovando-se a eficácia do decreto revogado.

ADPF 935 MC-REF / DF

Em 24 de janeiro de 2022, o Relator, ministro Ricardo Lewandowski, deferiu parcialmente a medida cautelar para “suspender, *ad referendum* do Plenário, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999”.

O caso foi submetido, em sessões virtuais, a referendo da liminar, tendo a ministra Cármen Lúcia e, posteriormente, o ministro Dias Toffoli, acompanhado o Relator. O ministro Edson Fachin e a ministra Rosa Weber anteciparam os votos no mesmo sentido.

Pedi vista dos autos para melhor examinar a matéria.

Pois bem. Acompanho o Ministro Relator.

Em diversos precedentes, esta Suprema Corte tem analisado atos de poder público – decretos – que possuam suficiente grau de autonomia, abstração, generalidade e impessoalidade (ADI 2.321 MC, ministro Celso de Mello; ADI 1.383 MC, ministro Moreira Alves; e ADI 5.543, ministro Edson Fachin).

Nessa esteira, também entendo possível a apreciação do Decreto n. 10.935/2022.

Ainda, sob outro ângulo, reconheço preenchido, ao menos em grau de cognição sumária, o requisito da subsidiariedade, na medida em que esta arguição se mostra como meio mais eficaz e célere para o exame da questão, que envolve o direito ao meio ambiente.

No mérito, noto, neste momento processual cautelar, que a redação do Decreto n. 10.935/2022, sem prejuízo de reanálise, pode levar a

ADPF 935 MC-REF / DF

interpretação com potencial de causar dano irreversível ao bem jurídico em causa.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 4º As cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo somente poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento, desde que o empreendedor demonstre:

I – que os impactos decorrem de atividade ou de empreendimento de utilidade pública, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso VIII do *caput* do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

II – a inexistência de alternativa técnica e locacional viável ao empreendimento ou à atividade proposto;

III – a viabilidade do cumprimento da medida compensatória de que trata o § 1º; e

IV – que os impactos negativos irreversíveis não gerarão a extinção de espécie que conste na cavidade impactada.

[...]

Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos art. 4º e art. 5º, na área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades, desde que sua instalação ou operação mantenha o equilíbrio ecológico e a integridade física da cavidade.

Adoto os fundamentos apresentados nos votos do Relator e do ministro Dias Toffoli.

De fato, a redação da norma pode conduzir a interpretações hábeis a provocar graves danos ao meio ambiente. Nesse sentir, a menção a “impactos negativos irreversíveis” soa por demais abstrata.

ADPF 935 MC-REF / DF

Obviamente, isso não significa que, em algumas situações, o poder público não possa exercer análise adequada, transparente de determinados empreendimentos, visto que se deve observância também ao desenvolvimento sustentável da sociedade como um todo. Porém, o decreto, da forma como redigido, está apto a ser interpretado de modo destoante dessa *ratio*.

Do exposto, acompanhando o eminente Relator, pronuncio-me por referendar a medida cautelar concedida, para determinar a suspensão, até o julgamento final desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, da eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto n. 10.935/2022, propiciando a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto n. 99.556/1990, na redação dada pelo Decreto n. 6.640/2008.

É como voto.

29/04/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935 DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de referendo à medida cautelar parcialmente concedida em arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade em face do Decreto nº 10.935, de 2022. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, suspendeu “*ad referendum do Plenário, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999*”.

2. Sua excelência propõe a confirmação da cautelar parcialmente deferida, com a seguinte ementa:

“Ementa: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO 10.935/2022. CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS NO TERRITÓRIO NACIONAL. CONTEÚDO NORMATIVO. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CF). PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL (ART. 216, V, DA CF). IMPACTOS NEGATIVOS IRREVERSÍVEIS EM CAVERNAS DE RELEVÂNCIA MÁXIMA E SUA ÁREA DE INFLUÊNCIA. RISCO DE DANOS IRREMEDIÁVEIS. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

I O Decreto 10.935/2022 introduziu consideráveis inovações na ordem jurídica vigente ao autorizar que impactos negativos, de caráter irreversível, afetem cavernas consideradas de máxima relevância ambiental e suas áreas de influência.

ADPF 935 MC-REF / DF

II A possibilidade de impactar irreversivelmente as cavidades naturais, expressamente vedada pela norma anterior, revela que o ato presidencial é informado de conteúdo normativo equiparável a uma lei em sentido estrito, que o torna apto a ser questionado por meio desta ADPF.

III O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) e a proteção do patrimônio cultural (art. 216, V, da CF) ostentam caráter de direito fundamental na vigente Carta Magna.

IV Dos dispositivos constitucionais supra mencionados é possível deduzir o princípio da vedação do retrocesso socioambiental (art. 1º, caput e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF), que implica o dever de progressividade em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais, de maneira que eventuais medidas legislativas e administrativas concernentes à temática busquem sempre a melhoria ou o aprimoramento desses valores fundamentais (ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

V Do direito constitucional ambiental decorre também princípio da precaução, o qual abriga a noção de que existem atividades humanas que devem ser reprimidas e sancionadas antes mesmo que possam produzir danos.

VI Em face desse princípio, não basta determinar, a posteriori, montante da indenização pelos prejuízos causados ao meio ambiente, exigindo-se, em situações de risco, a implementação de soluções que assegurem uma atuação segura, tendo em conta, especialmente, o interesse das gerações futuras.

VII Possível lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais, nomeadamente, à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º, caput, da CF), à proibição do retrocesso institucional e socioambiental (art. 1º, caput e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF), bem assim, de forma mais específica, à proteção ao patrimônio cultural, incluídos o histórico, científico, ecológico, arqueológico e paleontológico (art. 216, V, da CF), e

ADPF 935 MC-REF / DF

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

VIII Perigo na demora processual que decorre do fundado receio de danos irreparáveis relacionados à revogação de normas protetivas dos ecossistemas e da biodiversidade das cavidades naturais subterrâneas e à inclusão de dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro, os quais autorizam a exploração de cavernas com grau de relevância máxima e suas áreas de influência, inclusive nos casos de impactos negativos irreversíveis.

IX Pedido parcialmente acolhido, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008.

X Medida cautelar parcialmente deferida e referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.”

3. Até o presente momento, já acompanharam o eminente relator as Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber e os Ministros Dias Toffoli, Edson Fachin e Nunes Marques.

4. No mais, sufrago o exauriente relatório produzido pelo e. Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, acrescido dos votos já proferidos no Plenário Virtual.

Passo a votar.

5. Antecipo, desde logo, que **acompanho integralmente o eminente Relator, referendando a medida liminar parcialmente concedida.**

6. No que tange ao conhecimento da presente arguição, Sua Excelência assim se manifestou:

“O Decreto 10.935/2022, nessa linha, configura ato de poder público, o qual, ademais, ostenta grau de autonomia

ADPF 935 MC-REF / DF

jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade, que o torna apto a ser questionado por meio desta ADPF.

Veja-se, nessa direção, trecho da ementa do julgamento da ADI 2.321-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

‘A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, **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 de condutas individuais’ (grifos no original).

Cito, ainda, fragmento da decisão liminar proferida na ADI 3.673/RJ, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que trata do conceito de ato normativo autônomo:

‘[...] [o decreto] introduziu uma inovação unilateral. O SUPREMO, nesta hipótese, admite ADIN contra Decreto. Há precedentes quando o DECRETO não for meramente regulamentador, ou seja, quando introduzir inovações normativas. São os chamados ‘decretos autônomos’ (ADI 2.439/MS, Pleno, Rel. ILMAR GALVÃO, DJU 21.03.2002, ADI 2.155-MS/PR, Pleno, Rel. SYDNEY SANCHES)’ (grifei).

Em sentido análogo, têm-se os seguintes julgados: ADI 5.543/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin; ADI 4.874/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber; ADI 4.105/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio; ADI 2.439/MS, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão; ADI 1.383-MC/RS, de relatoria do Ministro Moreira Alves; e ADI 3.664/RJ, de relatoria do Ministro Cezar Peluso.

Diante de tais considerações, é possível constatar que o Decreto ora questionado introduziu consideráveis inovações na

ADPF 935 MC-REF / DF

ordem jurídica vigente ao autorizar a exploração de cavidades naturais subterrâneas, inclusive com grau de relevância máxima – antes protegidas de impactos negativos irreversíveis – para a construção de empreendimentos considerados de utilidade pública. É, portanto, informado de conteúdo normativo equiparável a uma lei em sentido estrito.

Não se ignora que, no julgamento da ADI 4.218/DF, o Supremo Tribunal Federal foi provocado acerca da constitucionalidade do Decreto 6.640/2008, o qual promoveu alterações no antigo Decreto 99.556/1990, revogado pelo diploma aqui impugnado, concluindo que seria impossível considerá-lo um ato normativo autônomo, verbis:

‘Diante da farta legislação sobre a matéria, é impossível sustentar que o Decreto nº 6.640/2008 é um regulamento autônomo. Trata-se, sem dúvidas, de ato normativo secundário, editado pelo Executivo para esmiuçar e dar cumprimento aos parâmetros gerais previstos em Lei para a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Eventual divergência entre o Decreto regulamentar e a Lei, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, resolve-se no plano da ilegalidade, inexistindo ofensa direta à Constituição. Falece ao Supremo Tribunal Federal competência para apreciar o conflito entre atos normativos primários e secundários em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade’ (grifei).

O presente caso, contudo, é distinto. Diferentemente do Decreto 6.640/2008, que apenas regulamentou a proteção das cavidades naturais subterrâneas, garantindo a proteção daquelas classificadas com grau de relevância máxima, **o Decreto impugnado promoveu inovações normativas que autorizam a exploração econômica dessas áreas, reduzindo, em consequência, a proteção desse importante patrimônio ambiental. Suas disposições, a toda a evidência, ameaçam áreas naturais ainda intocadas ao suprimir a proteção até então existente, de resto, constitucionalmente assegurada.**

ADPF 935 MC-REF / DF

Registro, na sequência, que a presente arguição não esbarra no óbice processual do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, a qual trata do pressuposto negativo de admissibilidade, assim explicitado: '[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade'.

Na linha do decidido nas ADPFs 390-AgR/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes) e 554-AgR/SP (Rel. Min. Luiz Fux), "o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser aferido, via de regra, em face das demais ações de controle abstrato", de modo que, sem outro "meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata", a ADPF é a via adequada.

A jurisprudência desta Suprema Corte revela-se precisa ao assentar que o princípio da subsidiariedade trata da inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata (vide ADPF 74/DF, Rel. Min. Celso de Mello, ADPF 33/PA e ADPF 76/TO, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

Destarte, tenho por superado, na espécie, o requisito da subsidiariedade, uma vez que se está diante de: (i) ato emanado do poder público com aptidão para lesar preceitos fundamentais da ordem constitucional brasileira; e (ii) inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade do ato impugnado".

7. Com efeito, *in casu*, **acompanho Sua Excelência no que toca à observância dos requisitos de admissibilidade desta ação**. Isso porque, sob as luzes do princípio da colegialidade, extraio da jurisprudência desta Corte precedentes que autorizam o cabimento de processo objetivo em face de ato infralegal, quando se vislumbra ofensa direta ao texto constitucional. Porém, **a título de *obiter dictum***, tal já manifestado em outras oportunidades, reservo-me à possibilidade de, no futuro, melhor meditar acerca de balizas mais rigorosas nesse campo, especialmente em matéria de poder regulamentar da Chefia do Poder Executivo da União.

ADPF 935 MC-REF / DF

8. No tocante ao mérito, da leitura dos dispositivos impugnados verifico que as alterações normativas trazidas pelo Decreto nº 10.935/2022, revelam, numa análise superficial, potencial retrocesso na proteção ao meio ambiente. Portanto, em juízo preambular, reputo preenchidos os requisitos para o parcial deferimento da liminar ante a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo de dano irreversível ou de difícil reparação, sob pena de ocorrência de impactos irreparáveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, malferindo, aparentemente, o art. 225 da Lei Maior.

9. No ponto, valho-me do seguinte excerto do voto apresentado pelo e. Ministro Dias Toffoli que, a meu sentir, bem elucida a *ratio decidendi* subjacente à controvérsia. *In verbis*:

“De acordo com a norma questionada, há uma gradação da relevância atribuída às cavernas nacionais, conforme “a análise de atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, avaliados sob enfoque regional e local” (art. 2º do decreto questionado). Por óbvio, **aquelas classificadas como de máxima relevância deverão receber a maior proteção normativa e institucional em face de empreendimentos e atividades causadores de impactos.**

De fato, é de singela compreensão a ideia de que **os empreendimentos causadores de impactos negativos irreversíveis, cuja instalação era proibida em cavidades subterrâneas de máxima relevância e em sua área de influência, passaram a poder ser autorizados pelo órgão ambiental licenciador**, desde que (i) demonstrada a utilidade pública da atividade; (ii) inexistência alternativa técnica e locacional ao empreendimento; (iii) seja cumprida medida compensatória para assegurar a preservação de cavidade natural subterrânea com atributos ambientais similares àquela que sofreu o impacto e (iv) não ocorra a extinção de espécie que habita a cavidade.

ADPF 935 MC-REF / DF

Como se vê, a **norma difere substancialmente de sua antecessora** (Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008), que estipulava que a “cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência **não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis**, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico” (art. 3º).

Nesses termos, salta aos olhos que a **norma passou a autorizar que cavidades naturais subterrâneas de máxima relevância sofram “impactos negativos irreversíveis”** por parte de empreendimentos e atividades consideradas como de utilidade pública, fazendo-o de forma vaga e inespecífica e atribuindo ampla discricionariedade ao órgão ambiental competente.

A norma questionada, assim, tratou de **permitir que tais ecossistemas sejam impactados de forma permanente**, bastando que, para tanto, se promova a preservação de caverna similar – porque nenhuma seria idêntica – e não se gere a extinção de espécie, o que denota um **absoluto afrouxamento do arcabouço de proteção dessas cavidades naturais**.

Há, portanto, *aparente retrocesso socioambiental apto a atingir o núcleo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, nos termos previstos no art. 225 da Constituição Federal, bem como de direitos fundamentais correlatos, como a vida e a saúde, atraindo a necessidade do provimento liminar, de forma a **acautelar o ecossistema em questão dos efeitos irreversíveis da aplicação imediata da nova disciplina**”.

10. Pelo exposto, **referendo a medida cautelar deferida parcialmente nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Ministro Relator.**

É como voto, Senhor Presidente.

ADPF 935 MC-REF / DF

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 935

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REDATORA DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : ANA CRISTINA DE FIGUEIREDO BARROS (30636/DF)

ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP, 24842-A/MA)

ADV.(A/S) : RAYSSA CARVALHO DA SILVA (2325/AP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO (71905/MG)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : LEONARDO ESTRELA BORGES (87164/MG)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO DE MEIO AMBIENTE

AM. CURIAE. : WWF - BRASIL

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

AM. CURIAE. : LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESPELEOLOGIA

ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL GANDUR GIOVANELLI (311597/SP)

AM. CURIAE. : SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O ESTUDO DE QUIRÓPTEROS (SBEQ)

ADV.(A/S) : DARIANE FERREIRA PINGAS (338798/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERACAO IBRAM

ADV.(A/S) : BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS (79243/DF, 172687/SP)

ADV.(A/S) : EDUARDO XAVIER (79469/DF, 207671/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que referendava a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator) pelo referendo da medida cautelar parcialmente concedida, de forma a suspender a eficácia dos arts. 4º, incs. I, II, III e IV, e 6º do

Decreto 10.935/2022, retomando os efeitos do art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente) anteciparam seus votos acompanhando o Relator. Plenário, Sessão Virtual de 2.6.2023 a 12.6.2023.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Nunes Marques, que acompanhava o Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), a fim de referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Não vota o Ministro Cristiano Zanin, sucessor do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 3.11.2023 a 10.11.2023.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 4º, I, II, III e IV, e 6º do Decreto 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto 6.640/2008. Tudo nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator). Redigirá o acórdão a Ministra Cármen Lúcia (art. 38, IV, b, do RI/STF). Não votaram os Ministros Cristiano Zanin e Flávio Dino, sucessores, respectivamente, dos Ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 19.4.2024 a 26.4.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário