



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

MARIANNE MAIA DE SOUSA

**DILEMAS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DAS SALINAS NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

MOSSORÓ/RN
2021

MARIANNE MAIA DE SOUSA

**DILEMAS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DAS SALINAS NO ESTADO DO
RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada a Universidade Federal
Rural do Semi-Árido como requisito para
obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Lauar Leite

Coorientador: Prof. Dr. Rogério Taygra
Vasconcelos Fernandes

MOSSORÓ/RN
2021

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

S Sousa, Marianne Maia de .
725d Dilemas jurídico da ocupação das salinas no
 Estado do Rio Grande do Norte / Marianne Maia de
 Sousa. - 2021.
 55 f. : il.

 Orientador: Marcelo Lauar Leite.
 Coorientador: Rogério Taygra Vasconcelos
 Fernandes.
 Monografia (graduação) - Universidade Federal
 Rural do Semi-árido, Curso de , 2021.

 1. Áreas de Preservação Permanente. 2.
 Atividade Salineira. 3. Desenvolvimento Econômico
 Sustentável. 4. Ação Civil Pública. 5. Decreto nº
 9.824/2019. I. Leite, Marcelo Lauar , orient. II.
 Fernandes, Rogério Taygra Vasconcelos , co-
 orient. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

MARIANNE MAIA DE SOUSA

**DILEMAS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DAS SALINAS NO ESTADO DO
RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada a Universidade
Federal Rural do Semi-Árido como requisito
para obtenção do título de Bacharela em
Direito.

Defendida em: 24/05/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Lauar Leite (UFERSA)
Presidente

Prof. Dr. Rogério Taygra Vasconcelos Fernandes (UFERSA)
Membro Examinador

Prof. Dr. Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos (UFERSA)
Membro Examinador

*Dr. Nilson Maia; Maria Rodrigues; Maria
Ideuzuite; Alberto Júnior; Aedna Maria.
(In Memoriam)*

Antônio Mariano de Sousa Neto e Cosma Rodriguês Maia de Sousa (presentes).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, sobretudo, à Deus por sempre ter guiado meus passos até então e, especialmente, por ter estabilizado minha saúde e mantido incólume a saúde de todos aqueles que enfrentaram a empreitada de entrar no Hospital Regional Tarcísio Maia para cuidar de mim durante longos doze dias e em plena pandemia do COVID-19, permitindo que todos nós estejamos aqui vivenciando esse sonho.

Continuamente, agradeço aos meus pais por todo o cuidado diário que têm comigo e que são cruciais na construção da mulher que tenho me tornado. Minha mãe, Cosma, nunca mediu esforços para me ver formada, me ofertando tudo que nunca teve e sempre guiando meus passos com sua visão que vai além do que eu vejo, de modo que és minha inspiração de mulher forte e corajosa. Meu pai, Antônio Mariano, sempre me deixa livre para fazer minhas escolhas e segura minha mão para trilhar comigo qualquer desafio que eu me proponho a enfrentar – és meu porto seguro, meu melhor amigo, meu cúmplice e o melhor companheiro de vida.

Os demais familiares são igualmente importantes e sempre se fizeram presentes nessa caminhada, tais como minha irmã Ruth Mayara que sempre me apoiou e me presenteou com duas sobrinhas maravilhosas que recarregam minhas energias cotidianamente – Gabriella e Maria Celina - sendo que esta nasceu, coincidentemente, no mesmo dia da minha alta hospitalar; meu primo Luan Fernando é meu oráculo em momentos decisivos; minhas tias e mães de coração Margadam, Luciene, Erilene, Patrícia, Eva, Maria Francisca e Julieta sempre me ajudaram a superar momentos difíceis e são meus refúgios.

Além dos meus familiares, agradeço aos meus amigos que tornam essa trajetória mais leve. Ravênia, minha amiga desde que tínhamos um ano de idade, acompanhou cada passo e sempre é o meu ponto de equilíbrio. Glênia também está comigo a anos e é quem me puxa de volta para os trilhos quando o caminho ficava turvo, garantindo que eu não me distancie dos meus propósitos e da minha essência. Ah, Gaby e Paulinha sempre foram as minhas válvulas de escape nos momentos de tensão, pois sabem como afrouxar meu riso e colecionam inúmeras histórias comigo.

De 2012 a 2016 vivi o ciclo mais afetivo da minha vida, durante o ensino médio no IFRN, quando ganhei dezenas de amigos que se tornaram irmãos e fonte de inspiração, entre eles: Stephane, Iltinho, Mateus Gurgel e, claro, Mateus Anderson – um amigo de tamanha importância em minha vida que, dia após dia ao longo desses nove anos, ratifica o conceito de

amor incondicional. Não menos importante, Felipe chegou recentemente em minha vida e em muito se assemelha com um anjo enviado por Deus.

Friso que, ao iniciar o curso de direito fui logo contemplada com uma amiga que se mantém firme e forte ao meu lado nos últimos seis anos – Marley. Ninguém conheceu melhor do que ela cada dia luta da graduação, porque és quem tem sido minha dupla indissociável de planejamento e execução de sonhos (profissionais e pessoais). A amizade de Marley se tornou um dos meus maiores feitos na graduação, porque é minha maior fonte de aprendizagem para a vida. Espero estarmos juntas nos dias de glórias também.

Muito tenho a agradecer ao curso de Direito pelos demais amigos que me presenteou na UnP (Zé Maria, Renato, Neto...) e na Ufersa (Delfino, Tales, João Batista, Michel, Karízia, Lucas, Isaías...) com agradecimentos especiais à família do projeto Acesso à Terra Urbanizada que me deu amigos que abrilhantam meus dias: Andréa, Cícero, Navarro, Chico, Sérgio, Gaby, Ruan, Tales, Marcos...

No mais, agradeço a cada um dos profissionais que colaboraram com meu aprendizado, sendo impossível não eternizar Dr. Lindocastro Nogueira, Dr. Victor Barbosa, Dr. Magviniêr Vinicius, Joelma e André que foram os melhores mentores que eu poderia ter para guiar meus passos na prática forense, bem como sou grata aos professores Marcelo Lauer, Rogério Taygra, Marcus Tullius, Breno Azevedo e Almir Mariano que me lapidaram na pesquisa acadêmica e os demais docentes Luiz Felipe, Marianna Perantonni, Mariana Nogueira, Hudson Palhano e Albenes Júnior que também são responsáveis pelas sementes plantadas e pelos frutos vindouros.

DILEMAS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DAS SALINAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Resumo

O Estado do Rio Grande do Norte (RN) é palco de um conflito judicial de vasta complexidade, envolvendo o Ministério Público Federal e dezoito empresas salineiras locais, que versa sobre a ocupação das Áreas de Preservação Permanentes. Ocorre que, além de ser imprescindível enxergar a lide em sua perspectiva histórica, também é necessário atentar para os impasses jurídicos arguidos para que sejam compreendidas as implicações ambientais, econômicas, institucionais e sociais. Assim, longe de tentar esgotar o tema, o presente trabalho objetiva descrever o contexto fático do litígio, bem como sistematizar os principais pontos controvertidos de ordem material e processual, corroborando a difusão da lide na comunidade acadêmica e fomentando a pesquisa científica acerca das inquietações levantadas. Para tanto, foi desenvolvido o presente estudo de caso e a revisão bibliográfica com o intento de compreender a totalidade do fenômeno, salientando a importância das interpretações dos eventos de forma organizada e intuitiva. Por tratar de especificidades da atividade salineira no RN, a pesquisa é de natureza aplicada e de caráter exploratório, porque visa explicitar a problemática e edificar questionamentos a partir das informações extraídas dos documentos disponibilizados nos autos dos processos judiciais e do referencial bibliográfico.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente; Atividade Salineira; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Ação Civil Pública; Decreto nº 9.824/2019.

LEGAL DILEMMAS OF THE OCCUPATION OF SALINAS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE

Abstract

Rio Grande do Norte (RN) is the scenery of a judicial conflict of vast complexity, involving the Federal Public Ministry and eighteen local salt companies, which deals with the occupation of Permanent Preservation Areas. It turns out that, in addition to being essential to see the dispute in its historical perspective, it is also necessary to pay attention to the legal impasses that are argued in order to understand the environmental, economic, institutional and social implications. Thus, far from trying to exhaust the topic, the present work aims to describe the factual context of the litigation, as well as to systematize the main controversial points of material and procedural order, corroborating the diffusion of the dispute in the academic community and fostering scientific research about the concerns raised. To this end, the present case study and bibliographic review were developed with the intention of understanding the totality of the phenomenon, emphasizing the importance of interpreting events in an organized and intuitive way. As it deals with the specificities of saline activity in RN, the research has an applied nature and exploratory nature, because it aims to explain the problem and build questions from the information extracted from the documents made available in the records of the judicial proceedings and the bibliographic reference.

Keywords: Permanent Preservation Areas; Saline activity; Sustainable Economic Development; Public Civil Action; Decree nº 9,824 / 2019.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONTEXTO FÁTICO.....	13
2.1 Ação Civil Pública de 2007: Introito.....	13
2.2 Operação Ouro Branco em 2013: Complicação	14
2.3 Ações Cíveis Públicas de 2019: Clímax	15
2.4 Ação de nulidade do Decreto nº 9.824/2019: desfecho?	19
3 DILEMAS JURÍDICOS DE ORDEM PROCESSUAL E MATERIAL	22
3.1 Diplomas normativos aplicáveis	22
3.2 Via eleita	23
3.3 Interesse e legitimidade das partes.....	23
3.4 Jurisdição e competência	25
3.5 Causas de pedir e pedidos	28
4 PARADIGMAS JURISPRUDENCIAIS	37
4.1 Via autocompositiva: celeridade e eficácia.....	37
4.2 Via judicial: a visão unidimensional, a simplista e a integrativa.	39
5 ATENUAÇÃO DO CONFLITO POTIGUAR SOB A LENTE INTEGRATIVA	47
6 CONCLUSÃO.....	50

1 INTRODUÇÃO

Pela sua natureza, as reservas de sal marinho são tecnicamente ilimitadas¹. Apesar disso, é a confluência de condições climáticas, econômicas e jurídicas que permitem o estabelecimento de polos de extração, tais como o encontrado no Estado do Rio Grande do Norte que, consoante a 37ª edição do Sumário Mineral, publicado pela Agência Nacional de Mineração (ANM) em 2019, é o responsável por 95% da produção nacional de sal, o que gera 70 mil empregos direta ou indiretamente². Entre os principais fatores que propiciam esse cenário, dá-se ênfase às questões ambientais afetas ao clima, ao tempo, à abundância da água do mar, ao nível de maré, à intensidade do vento, à frequência de chuva e à capacidade de evaporação da região de produção do sal marinho³.

No entanto, há muito a produção salineira é alvo de discussões sobre seus impactos ambientais. Essa atividade apresentou um incremento de 242,71 hectares nas áreas de exploração entre 1988 e 2006 na cidade de Areia Branca/RN, relacionando, como principais impactos ambientais, o desmatamento dos manguezais e das vegetações de transição do estuário, bem como a alteração da rede de drenagem natural, a salinização dos solos e a restrição de uso da terra⁴. Nas áreas estuarinas potiguaras, os debates extrapolaram a academia, ensejando uma judicialização em série promovida pelo Ministério Público em face das empresas salineiras acerca da ocupação de salinas em supostas Áreas de Preservação

¹ BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). **SUMÁRIO MINERAL 2017**. 37. ed. Brasília: ANM, 2019, p. 156. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumariomineral_2017. Acesso em: 07 jun. 2020;

² SIESAL. Sindicato da Indústria da Extração do Sal no Estado do Rio Grande do Norte. **Atas das assembleias ordinárias**. Mossoró, Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em: <https://www.mossorohoje.com.br/noticias/26155-sindicatos-dos-salineiros-contestam-mpf-sobre-a-producao-de-sal-no-rn>. Acesso em: 21 jun. 2020

³ YANE, A A; HERAWATI, N; HAJAR, M A I; SANGKALA; THARA, T; HANS, A; HIDAYAT, A R. Environmental and social policy analysis on traditional salt production in Jeneponto Regency, Indonesia. **Earth and Environmental Science, Indonésia**, vol. 343, ago. 2019, p. 05. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/343/1/012091/pdf>. Acesso em 29 jul. 2020.

⁴ MEDEIROS, Wendson Dantas de Araújo; CUNHA, Lúcio; ALMEIDA, Antônio Campar de. Dinâmica territorial e impactos ambientais no município de Areia Branca-RN (nordeste do Brasil): uma análise preliminar. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, vol. 2, p. 1-14, 2011, p. 08. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820718.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020;

Permanentes (APP). Até aqui, vinte e três demandas foram propostas, sendo uma ajuizada em 2007⁵, duas em 2015⁶ e vinte em 2019⁷, todas publicamente acessíveis⁸.

Analizando as decisões disponibilizadas nos autos dos processos supracitados, é possível constatar que todas essas ações versam sobre um objeto em comum, qual seja, a suposta ocupação de salineiras em Áreas de Preservação Permanente (APPs) no litoral setentrional do Estado do Rio Grande do Norte. Muito embora os pedidos dessas ações sejam objeto de explanação no tópico 3.5, antecipa-se que o *Parquet* objetiva a tutela jurisdicional que assegure a desocupação e a recuperação das áreas. As partes também guardam verossimilhanças, estando no lado passivo os maiores produtores de sal marinho do país, ao passo que no polo ativo está o *Parquet* em defesa das APPs de curso d'água e dos manguezais que são enquadrados como APP no art. 4º, VII, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e reconhecidos por sua importância na proteção da linha de costa, na produção de matéria orgânica, no sequestro de carbono da atmosfera e por ser filtro biológico das águas e área de repouso, nidificação e berçário de diversas espécies⁹.

Muito embora seja um conflito judicial de notoriedade nacional, quais informações têm sido difundidas para além da suposta antinomia entre interesses econômicos e ambientais da ocupação das salinas potiguares? Quais são os dilemas jurídicos de ordem material e processual que sustentam a fundamentação dos pedidos das partes? Será que a precariedade das informações difundidas tem ofuscado a complexidade do litígio e culminado na propagação de possíveis soluções simplistas e unidimensionais? Os tomadores de decisões têm perseguido a integração de interesses? Vislumbra-se, assim, que a discussão jurídica acerca da exploração salineira no RN é uma problemática indissociável dessas indagações.

Desta forma, objetiva-se descrever o contexto fático da lide acerca da ocupação das salinas no estado do Rio Grande do Norte expondo a origem, o desenvolvimento e a situação

⁵ Processo sob o nº 0001849-04.2007.4.05.8401;

⁶ Processos sob os nº 0800269-16.2015.4.05.8403 e 0800244-03.2015.4.05.8403;

⁷ Processos sob os nº 0800091-34.2019.4.05.8401, 0800036-77.2019.4.05.8403, 0800060-14.2019.4.05.8401, 0800063-66.2019.4.05.8401, 0800064-51.2019.4.05.8401, 0800076-65.2019.4.05.8401, 0800035-92.2019.4.05.8403, 0800037-62.2019.4.05.8403, 0800062-81.2019.4.05.8401, 0800061-96.2019.4.05.8401, 0800067-06.2019.4.05.8401, 0800030-70.2019.4.05.8403, 0800069-73.2019.4.05.8401, 0800068-88.2019.4.05.8401, 0800065-36.2019.4.05.8401, 0800072-28.2019.4.05.8401, 0800066-21.2019.4.05.8401, 0800028-03.2019.4.05.8403, 0800034-10.2019.4.05.8403

⁸ Site da Justiça Federal (<https://www.jfrn.jus.br/>).

⁹ SOUZA, Caroline A.; DUARTE, Luís Felipe A.; JOÃO, Márcio C.A. & PINHEIRO, Marcelo A.A. Biodiversidade e conservação dos manguezais: importância bioecológica e econômica. In: Pinheiro, M.A.A. & Talamoni, A.C.B. (Org.). **Educação Ambiental sobre Manguezais**. São Vicente, s.n., p. 16-56, 2018, p. 01. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Marcio_Joao2/publication/322788597_Biodiversidade_e_conservacao_dos_manguezais_importancia_bioecologica_e_economica/links/5a6fe5e0aca272e425eb303a/Biodiversidade-e-conservacao-dos-manguezais-importancia-bioecologica-e-economica.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020

atual das ações judiciais analisadas; sistematizar os principais dilemas jurídicos de ordem material e processual identificados nos autos dos processos judiciais analisados; abordar a eficácia dos paradigmas da via autocompositiva; analisar os precedentes da via judicial sob as perspectivas das visões simplista, unidimensional e integrativa e, por fim, apresentar mecanismos de integração que podem ser utilizados para atenuar o conflito, corroborando com a difusão da lide na comunidade acadêmica e fomentando a pesquisa científica acerca das inquietações levantadas.

Salienta-se que o presente estudo de caso é desenvolvido com o fito de compreender o fenômeno de judicialização tangente a desocupação de salinas no estado do RN em sua totalidade, salientando a importância das interpretações dos eventos de forma organizada e intuitiva. Assim, por tratar de especificidades da atividade salineira potiguar, a pesquisa é de natureza aplicada. O caráter exploratório é intrínseco ao trabalho porque visa proporcionar maior familiaridade com o conflito ao explicitá-lo com questionamentos que serão elucidados a partir das informações obtidas com a pesquisa documental nos autos dos processos judiciais em análise.

Porém, também é indissociável o caráter bibliográfico porque, antes se debruçar nos autos das ações judiciais, apresentar-se-á, com base nos dados coletados por Melo e Costa (2020), a visão unidimensional do discurso informativo que tem sido construída nos meios de comunicação digitais acerca da ocupação de APPs potiguares por empresas salineiras, a partir da reprodução integral das informações produzidas unilateralmente pela assessoria de imprensa do MPF/RN, expondo o posicionamento positivo das publicações em relação ao Parquet e a ausência do direito ao contraditório que deveria ser ofertado ao setor salineiro.

Para combater a visão midiática do litígio, adentrar-se-á aos autos dos processos judiciais supracitados, mediante pesquisa documental, e se iniciará a explanação do contexto fático do imbróglio desde o introito, passando pelos momentos de complicação, clímax e possíveis desfechos do conflito que podem ser auferidos a partir da esquematização dos principais dilemas jurídicos de ordem processual e material. Para tanto, será necessário retomar à pesquisa bibliográfica para enfatizar às teses que subsidiam a fundamentação dos pedidos das partes.

Em ato contínuo, será trabalhada à desconstrução do estereótipo solidificado na tomada de decisões judiciais sobre o desenvolvimento sustentável propiciada pela revisão bibliográfica da tese de Santos (2019a) ao confrontar a visão integrativa dos interesses econômicos, ambientais e sociais com a visão unidimensional que tende a prevalecer os interesses ambientais e com a visão simplista que prepondera as questões econômicas.

Complementarmente, far-se-á a exposição dos entendimentos jurisprudenciais já firmados acerca da ocupação de APPs por salinas potiguares e dos indicadores de sustentabilidade que têm o condão de servirem como paradigmas para as tomadas de decisões futuras.

Tendo em vista o alerta de Thompson de que “por sua própria natureza, o conhecimento histórico é provisório e incompleto; seletivo (mas nem por isso inverídico); limitado e definido pelas perguntas dirigidas à evidência (e os conceitos que informam tais perguntas)”¹⁰, frisa-se que este trabalho é incapaz de esgotar a problemática acerca da ocupação das salinas potiguares. A uma, porque se trata de um conflito complexo, abrangendo empreendimentos distintos em cada processo que carecem de avaliação individual, vista a insuficiência de aplicar fontes formais abstratas. A duas, porque é um diálogo interdisciplinar que demanda a integração de conhecimento técnico especializado ao saber jurídico. A três, porque os processos estão à mercê da apreciação de juízos distintos, estando ainda em trâmite processual e aguardando a resolução do mérito.

2 CONTEXTO FÁTICO

Neste capítulo, descreve-se a narrativa factual do surgimento da lide até os dias atuais, perpassando pela denúncia da primeira Ação Civil Pública em 2007, pela Operação Ouro Branco deflagrada em 2013, até as Ações Cíveis Públicas ajuizadas em 2019 no desígnio de apresentar os marcos cronológicos do conflito e, assim, facilitar a compreensão do fenômeno em sua totalidade, prezando pela importância de interpretar os eventos de forma organizada e intuitiva.

2.1 Ação Civil Pública de 2007: Introito

Dessume-se, logo de início, que se trata de um tema em pauta há mais de 14 anos, pois a primeira Ação Civil Pública (ACP), que se tem notícia, promovida pelo Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF/RN) em face de empresa salineira potiguar pleiteando a interdição e posterior desocupação de APP por parte da demandada foi constituída no processo sob o nº 0001849-04.2007.4.05.8401, ajuizado no ano de 2007.

Por ser um processo físico e antigo, não há muitas informações sobre a marcha processual no sistema de consulta do site da Justiça Federal do RN. Não obstante, constata-se,

¹⁰ MORAES, Maria Célia Marcondes de; MÜLLER, Ricardo Gaspar. História e experiência: contribuições de E. P. Thompson à pesquisa em educação. **Perspectiva**, Florianópolis, vol. 21, n. 02, p. 329-349, 2003, p. 334. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/9653/8882>. Acesso em: 07 jun. 2020;

na ata de audiência disponibilizada nos autos do referido processo¹¹, que a fase de conhecimento foi extinta em 13 de setembro de 2012 com a homologação de acordo formulado em audiência para a compensação ambiental, estabelecendo o prazo de 19 de março de 2013 para a ré iniciar a execução do Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD).

2.2 Operação Ouro Branco em 2013: Complicação

A complicação da lide em face das salinas norte-rio-grandenses ocorreu no ano de 2013 após a deflagração da operação Ouro Branco pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que foi justificada pela suposta fiscalização precária do Instituto do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) e teve como objetivo principal a regularização ambiental do setor salineiro do Estado a ser promovida com a fiscalização da ocupação desta atividade sobre as APPs, bem como o levantamento de informações sobre a regularidade dos licenciamentos ambientais das empresas no IDEMA, de acordo com as informações prestadas pelo MPF, em 2019, na exordial do processo de nº 0801432-95.2019.4.05.8401.

Na petição supracitada, também é destacado que a referida operação culminou na lavratura de “116 autos de infração, dos quais 19 são por ocupação irregular de APP, 52 por problemas no Cadastro Técnico Ambiental, 3 por descumprimento de condicionantes da Licença Ambiental, 34 por ausência de licença ambiental, 4 por poluição e 4 por outras infrações”¹³. Em decorrência dos autos de infração do IBAMA, o MPF, em 2019, afirmou que iniciou sua atuação com a instauração de 25 inquéritos civis e realizou, em 04 de fevereiro de 2014, a primeira audiência pública com os envolvidos na problemática, ocasião em que recomendou que o IDEMA e o IBAMA constituíssem um Grupo de Trabalho.

Tal grupo, denominado como o GT-Sal, foi instituído e iniciou os trabalhos ainda em 2014, tendo como objetivo central o levantamento da situação ambiental das empresas salineiras, delimitando as APPs que foram efetivamente ocupadas para subsidiar a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) entre os envolvidos para recuperação das áreas degradadas e efetivar a regularização dos licenciamentos ambientais das empresas em questão. É necessário obtemperar que, em 2015, o MPF já havia ajuizado duas ACPs contra empresas

¹¹ BRASIL. Justiça Federal no Rio Grande do Norte. Ata de audiência. **Processo nº 0001849-04.2007.4.05.8401**. 10ª Vara Federal. 13 de setembro de 2012. Exequente: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTRO. Executado: MARICULTURA TROPICAL LTDA. Disponível em: <https://consulta.jfrn.jus.br/consultabases/resconsproc.asp>. Acesso em 14 out. 2020;

¹³ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Decreto salinas ação corrigida**. 2019, p. 08. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/docs/decreto-salinas-acao-corrigida/view>. Acesso em: 03 jan. 2020;

salineiras do RN com o fito de promover a desocupação de supostas APPs, precedentes que serão expostos como paradigmas jurisprudenciais¹⁴.

Não obstante, em março de 2017, quando o relatório final do GT-Sal fora finalizado, o MPF promoveu a segunda audiência pública, apresentando propostas de TACs e termos de referência para posterior efetivação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD). Todavia, o MPF (2019) aduz, na exordial multicitada, que, em janeiro de 2018, a tentativa de autocomposição restou infrutífera, razão que culminou no ajuizamento Ações Civas Públicas em face de 18 empresas salineiras no ano seguinte.

2.3 Ações Civas Públicas de 2019: Clímax

Nas 19 ACPs ajuizadas em 2019¹⁵, o MPF compõe o polo ativo de todas estas, à medida que no polo passivo há um litisconsórcio entre cada empresa ré e o IDEMA. Como os demandados são empresas situadas nos estuários Apodi-Mossoró, Piranhas-Açu e Galinhos-Guamaré, as ações supracitadas tramitam na 8ª e 10ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Mossoró/RN e na 11ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Assú/RN.

Acerca desse litígio, alerta-se para o perigo da visão unidimensional predominante no discurso informativo que tem sido construído nos meios de comunicação digitais a partir da reprodução integral das informações produzidas unilateralmente pela assessoria de imprensa do MPF/RN, expondo o posicionamento positivo das publicações em relação ao *Parquet* e a ausência do direito ao contraditório que deveria ser ofertado ao setor salineiro, questionando, assim, a imparcialidade dos veículos de comunicação e verificando como tais fatores têm influenciado na opinião pública e como poderão interferir no deslinde judicial¹⁶.

Acerca da problemática em comento, ratifica-se, ainda, que “o suporte jornalístico se restringe a um papel passivo diante das informações recebidas e suscita questões éticas e de credibilidade na relação com o leitor”¹⁷. Isso porque se trata de um trabalho produzido na pesquisa de mestrado de um Analista de Comunicação Social do Ministério Público da União e Assessor-Chefe de Comunicação do Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, visando “entender de que forma a atuação do MPF/RN foi retratada pelos veículos digitais”

¹⁴ Vide capítulo 4 deste trabalho;

¹⁵ Ratifica-se que foram 19 ações em face de 18 empresas do ramo salineiro, de modo que uma empresa é demandada em dois processos distintos.

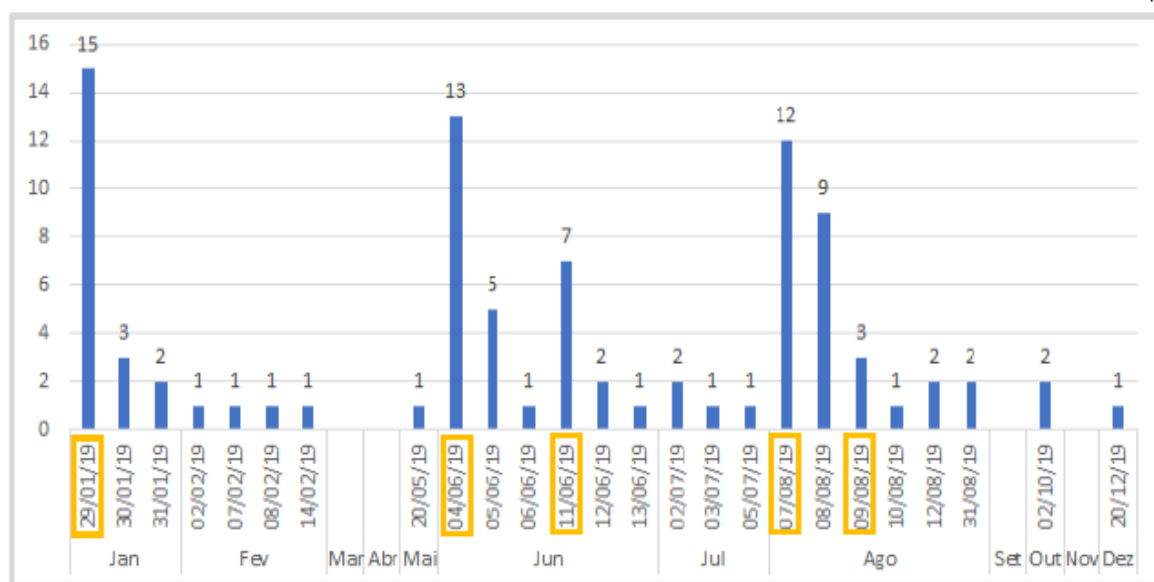
¹⁶ MELO, André Wolmer de; COSTA, Luciana Miranda. A Assessoria de Imprensa do MPF/RN e a Configuração do Discurso Informativo sobre a Ocupação de Áreas de Proteção Ambiental. **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação**: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Virtual, p. 1-15, 10 dez. 2020, p. 01. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2020/resumos/R15-1894-1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021;

¹⁷ MELO; COSTA, op. cit., p. 01;

com a “análise quantitativa das 90 notícias publicadas por 45 veículos integrantes da cobertura, em 2019”¹⁸.

Essas 90 notícias foram publicadas em 2019 e acompanhadas entre janeiro e agosto de 2020 a partir dos relatórios de *clipping* do MPF/RN e de palavras-chaves que relacionam o MPF à atividade salineira na ferramenta de buscas de notícias do Google. Constatou-se que, em regra, os fluxos de notícias eram mais densos nas datas dos principais acontecimentos da lide, quando havia o disparo de *releases* pela assessoria de imprensa do MPF/RN, tais como a data de protocolo das ACPs contra as salinas, de publicação das decisões interlocutórias favoráveis à pretensão do *Parquet* e de protocolo da ACP de nulidade do Decreto de interesse social da atividade salineira¹⁹, o que é melhor evidenciado no gráfico da figura 01.

Figura 1 – Gráfico da quantidade de inserções em comparação à divulgação de *releases* do MPF/RN



Legenda: ■ Quantidade de inserções na data | ■ Data de disparo de *releases* do MPF/RN

Fonte: Melo; Costa, 2020.

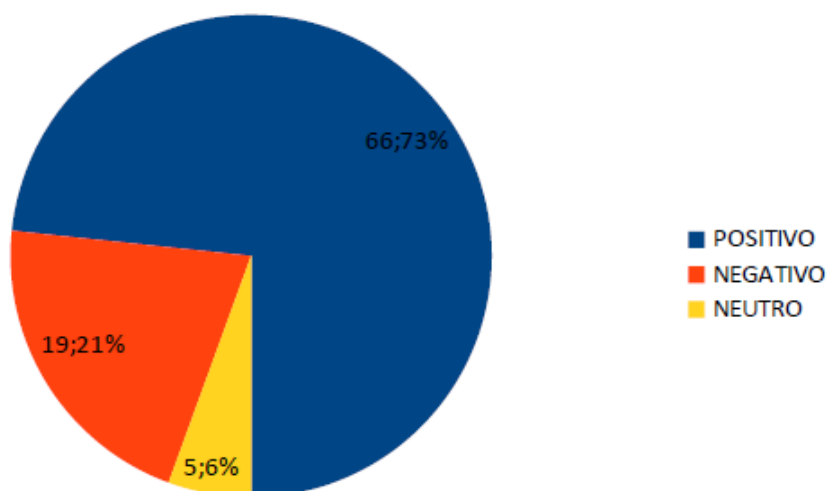
Quanto ao perfil dos 54 veículos de comunicação identificados, eram 31 *blogs* e 21 portais de notícias, sendo que 87% vinculam notícias em geral, ao passo que apenas 6% são direcionados à temática ambiental, 6% à política e 1% à seara jurídica. Ademais, 85% são veículos do RN e, destes, 43% são de Natal, capital a mais de 280 km de distância da realidade

¹⁸ MELO, André Wolmer de; COSTA, Luciana Miranda. A Assessoria de Imprensa do MPF/RN e a Configuração do Discurso Informativo sobre a Ocupação de Áreas de Proteção Ambiental. **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação**: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Virtual, p. 1-15, 10 dez. 2020, p. 02. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2020/resumos/R15-1894-1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021

¹⁹ MELO; COSTA, op. cit., p. 09;

local, em detrimento dos 20% veículos de Mossoró, cidade mais próxima do conflito. Já no que diz respeito ao posicionamento das publicações, como esperado, a maioria (73%) são positivas em relação à pretensão do MPF/RN²⁰.

Figura 2 - Posicionamento das publicações em relação ao MPF/RN



Fonte: Melo; Costa, 2020.

Outrossim, os pesquisadores afirmam que “De fato, 44 notícias de veículos (48,8% do total) são transcrições fidedignas dos *releases*, sem acréscimos ou supressões”²¹, sendo que “o veículo blindo o conteúdo da assessoria – que defende o ponto de vista da organização – com sua credibilidade e pressuposta imparcialidade, muitas vezes sem informar ao leitor que se trata de uma reprodução”²², dessumindo que:

No entanto, os releases trazem elementos passíveis de maior detalhamento e busca do contraditório para a construção do discurso informativo, tais como: trechos de pesquisas científicas, cujo conteúdo poderia ser aprofundado e contestado; dados e afirmações sobre a produção de sal que poderiam ser rebatidos pelos produtores; menção a interferências políticas que poderiam ser comentadas pelos demais agentes envolvidos²³.

Destarte, uma vez retratada a visão midiática do litígio, adentrar-se-á, agora, às minúcias dos processos judiciais supracitados com o fito de desconstruir as visões pré-estabelecidas acerca da lide. Quanto à tutela jurisdicional visada, é possível aferir, nas Petições Iniciais disponíveis nos autos dos processos em análise²⁴, que as ações são idênticas e objetivam o cumprimento de seis obrigações principais.

²⁰ MELO, André Wolmer de; COSTA, Luciana Miranda. A Assessoria de Imprensa do MPF/RN e a Configuração do Discurso Informativo sobre a Ocupação de Áreas de Proteção Ambiental. **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação**: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Virtual, p. 1-15, 10 dez. 2020, p. 11. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2020/resumos/R15-1894-1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021;

²¹ MELO; COSTA, op. cit., p. 111;

²² MELO; COSTA, op. cit., p. 12;

²³ MELO; COSTA, op. cit., p. 12;

²⁴ Vide link para consulta nas referências.

De início (I), em sede de tutela de urgência, o Parquet requer que a empresa ré elabore, no prazo de 30 (trinta) dias, um plano para evitar o suposto risco de vazamento nas pilhas de sal; (II) Pugna, no mérito, pela realocação das respectivas pilhas de sal; (III) O terceiro objetivo, cerne da lide, é a regularização da salina com a desocupação de Áreas de Preservação Permanente, considerando que apicuns e salgados merecem a mesma proteção legal que os manguezais; (IV) Além da desocupação das áreas determinadas, o MPF requer, em razão da suposta poluição causada pela exploração da atividade econômica, a compensação ambiental mediante a elaboração de Planos de Recuperação da Áreas Degradadas (PRAD); (V) Pleiteia, também, a responsabilização subsidiária do IDEMA por ter concedido licenças ambientais aos empreendimentos supostamente localizados em APP; (VI) Por fim, solicita que a renovação das licenças dos empreendimentos pelo IDEMA seja condicionada à progressiva desocupação das APPs.

Observando a marcha processual destas ações, vislumbram-se, em regra, cursos idênticos até o final do primeiro semestre de 2019: realização de audiência de conciliação conjunta que restou infrutífera; manifestação dos demandados sobre a tutela de urgência; indeferimento do pedido de antecipação da tutela de urgência; interposição de agravo de instrumento por parte do MPF; apresentação da contestação pelos réus; réplica às contestações pelo MPF e designação de perícia técnica ou, em alguns casos, elaboração de laudo técnico pelo *Amicus Curiae*, o biólogo Dr. Anders Jensen Schmidt, indicado pelo MPF e com intervenção admitida em alguns processos.

Ao final do segundo semestre de 2019, com o advento do Decreto nº 9.824, de 04 de junho de 2019, o qual concedeu o *status* de interesse social à atividade salineira e, conseqüentemente, passou a admitir a sua localização até em APP, ocorreram movimentações reflexas nos autos dos processos multicitados de 2019. De início, algumas empresas demandadas peticionaram se reportando ao decreto como fato novo que ensejou a perda superveniente do objeto de desocupação de APP, tal qual consta publicamente na decisão em embargos de declaração de ID nº 4058403.6362829 proferida no processo nº 0800036-77.2019.4.05.8403.

Em ato contínuo, o MPF formulou, em todos os processos, a exemplo da decisão de ID nº 4058401.6152168 proferida nos autos nº 0800061-96.2019.4.05.8401, requerimento incidental pugnando pela declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade do Decreto Presidencial e pela concessão de tutela de urgência em face do IDEMA com o fito de inibir que este emita licenças ambientais para as empresas salineiras com fulcro no mencionado decreto.

Em regra, os pedidos de antecipação da tutela de urgência foram indeferidos e o MPF requereu a suspensão de todos os processos multicitados em virtude do ajuizamento da ACP nº 801432-95.2019.4.05.8401, que requer a declaração de nulidade do Decreto Presidencial por ser prejudicial ao julgamento do mérito das ACPs em curso, o que foi acolhido em alguns casos e rejeitado em outros, sendo que naqueles o feito foi sobrestado ao passo que nestes se aguarda a realização da perícia para prosseguimento.

2.4 Ação de nulidade do Decreto nº 9.824/2019: desfecho?

No dia 04 de junho de 2019, em meio ao trâmite das ACPs ajuizadas em detrimento das empresas salineiras, o então presidente da República publicou o Decreto nº 9.824/2019, declarando de interesse social a atividade em salina destinada à produção e ao beneficiamento de sal marinho nos Municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré, todos situados no Estado do Rio Grande do Norte.

O MPF/RN sustenta que o referido Decreto impacta diretamente nas ações civis públicas que buscam a desocupação das APPs supostamente ocupadas pelos empreendimentos salineiros, “já que ele tem a eficácia de, precisamente, admitir a ocupação, nos termos do Art. 8º do Código Florestal” e, por essa razão, protocolou, em 25 de junho de 2019, a ACP de nº 0801432-95.2019.4.05.8401 aduzindo que o ato presidencial é ilegal e inconstitucional porque representa:

- I) ofensa ao art. 3º, caput, inciso IX, alínea "g" da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, eis que há alternativa técnica e locacional não contemplada no respectivo processo administrativo que culminou com a edição do decreto, tornando a intervenção deste no direito ao meio ambiente sustentável desnecessário e ofensa ao art. 2º, “d”, parágrafo único, “d” da Lei 4.717/65, por ter se baseado em motivos falsos, como demonstra o processo administrativo que serviu de base para a edição do ato, o qual supôs, por diversas vezes, que toda a área das salinas estão inseridas em APP’s, ignorando que somente 10,71% das áreas estão lá inseridas;
- II) ofensa ao princípio do desenvolvimento sustentável previsto no art. 170, VI da Constituição e no art. 4º, I da Lei 6.938/81, além de diversos tratados de direitos humanos, pois praticamente nenhuma consideração séria foi efetivada em relação à proteção ao meio ambiente, concentrando-se o processo administrativo, unicamente, em questões econômicas;
- III) ofensa ao art. 225 da Constituição, ao fundamentar-se unicamente no art. 11-A, § 6º, da Lei nº 12.651, ignorando a necessidade de proteção das APP’s prevista no art. 11-A, §1º, V, da mesma lei, promovendo flagrante proteção deficiente ao não proteger os apicuns e salgados da mesma forma que o mangue arbóreo;
- IV) ofensa ao art. 2º, IV e IX da Lei 6.938/81, diante da violação ao princípio da prevenção ambiental, aprofundado no tópico da medida liminar²⁵.

²⁵ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Decreto salinas ação corrigida**. 2019, p. 02. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/docs/decreto-salinas-acao-corrigida/view>. Acesso em: 03 jan. 2020

Frisa-se que, consultando o processo em comento, constata-se, na decisão de ID nº 4058401.6152168, que a inicial foi aditada pelo *Parquet* para fazer constar que o Decreto “estaria apenas eivado de ilegalidades, por ofender dispositivos da Lei 12.651/2012 e da Lei 6.938/81, deixando de abordar a existência de ofensa a dispositivos constitucionais, tal como inicialmente proposta a ação”.

A referida ação foi ajuizada na Subseção Judiciária de Mossoró/RN, tendo sido distribuída para a 10ª Vara Federal e, em 31 de julho de 2019, o juízo se declarou incompetente para processar e julgar o feito, remetendo os autos a uma das Varas da Capital, conforme decisão de ID nº 4058401.5664308, sob o fundamento de que o “Decreto nº 9.824/2019 gera potencial impacto ambiental de âmbito regional, visto que seus efeitos extrapolam os limites da área de jurisdição da Subseção Judiciária de Mossoró/RN”, vez que também atinge localidades submetidas à jurisdição da Vara Federal da Subseção Judiciária de Assú/RN.

Entretanto, após a interposição de agravo de instrumento pelo demandante, o juízo reconsiderou a decisão em 26 de novembro de 2019 certo de que, muito embora o dano seja de proporção regional, não interessa à efetividade do processo que a tramitação ocorra perante o juízo da capital caso seja totalmente alheio a este²⁶, o que será tratado com mais detalhes em 3.4.

Em ato contínuo, após a reconsideração, em 13 de abril de 2020, foi indeferido o pedido de suspensão dos efeitos do Decreto nº 9.824/2019 requerido pelo MPF em sede de tutela de urgência, sob os mesmos fundamentos que fora indeferido o pedido incidental de suspensão da concessão de licenças ambientais pelo IDEMA às empresas salineiras nas ACPs multicitadas de 2019, quais sejam: os argumentos delineados pelo MPF estão relacionados ao mérito de sua pretensão; risco de irreversibilidade das consequências econômicas e sociais da medida de paralisação imediata das empresas salineiras e da produção de sal no RN; descomedimento da proibição de que o IDEMA pratique as funções que lhe compete²⁷.

Em 02 de maio de 2020 foi publicado despacho admitindo o ingresso do Sindicato da Indústria de Extração do Sal do Estado do Rio Grande do Norte - SIESAL na qualidade de assistente simples da União²⁸. Em sede de contestação, o referido Sindicato sustentou a impossibilidade jurídica do pedido por sua abstração; a falta de interesse de agir, porque a ausência de alternativa técnica locacional foi devidamente tratada no processo de edição do Decreto do Sal; e a inadequação da via eleita, pois a competência seria exclusivamente do STF.

²⁶ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.6257097;

²⁷ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.6491961;

²⁸ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.6930641;

Complementarmente, a União também apresentou contestação defendendo a ausência de interesse de agir do MPF e a regularidade formal e material do Decreto do Sal, pelos mesmos motivos aduzidos pelo SIESAL, tendo salientado, ainda, a incompetência do Juízo da Subseção Judiciária de Mossoró/RN, uma vez que o alegado dano possuiria contorno não meramente local, mas estadual. Em réplica, o MPF/RN reafirmou a adequação da via eleita sob o fundamento de que não almeja o controle de constitucionalidade, mas, o controle de legalidade do procedimento de edição do Decreto. Além disso, o *Parquet* também reafirmou a competência do juízo local.

Muito embora as partes tenham manifestado o desinteresse na produção de provas e tenham pugnado pelo julgamento antecipado da lide, fora proferida decisão saneadora²⁹ rejeitando as matérias preliminares dos demandados e determinando a realização de perícia judicial a fim de verificar se há ou não alternativa técnica e locacional à atividade explorada pelas empresas salineiras beneficiadas pelo decreto do sal.

Todavia, O MPF/RN opôs embargos de declaração sustentando que a questão de mérito a ser enfrentada é unicamente de direito, porque consiste em avaliar se a União seguiu os trâmites necessários à elaboração do decreto e arguiu, ainda, que a perícia judicial não poderia convalidar o processo administrativo de edição normativa.

Oportunamente, os demandados também se manifestaram pela não realização da prova judicial e, em 21 de agosto de 2020, foi proferida a sentença³⁰ que julgou totalmente improcedente os pedidos autorais, afastando o descabido pleito de declaração de nulidade do Decreto Federal nº 9.824/2019 sob o fundamento de que a análise técnica deve ser feita caso a caso, no âmbito do licenciamento ambiental, conforme o parágrafo único do Decreto multicitado.

Neste ponto, faz-se necessário o adendo à crítica por ter sido declarado o interesse social em detrimento da utilidade pública da atividade salineira potiguar ao sustentarem que a extração do sal é utilidade pública em razão de ser “uma das atividades mais antigas e importantes da humanidade”³¹ que se enquadra como mineração. Logo, é de suma importância para a indústria alimentícia, química e têxtil além de ter papel crucial na proteção sanitária do país, de modo que a permissão da exploração desse minério em APP conforme o art. 3º, inciso

²⁹ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.7345871;

³⁰ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.7486853;

³¹ SOUSA, Marianne Maia; SILVA, Jefferson T.; FERNANDES, Rogério T. V.; El desarrollo económico de las salinas brasileñas frente el dilema político y ambiental. **Actas Del III Congreso Internacional De Geografía Urbana - III CIGU**. Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, 2019, p. 08. Disponível em: https://c56fd959-3825-48bf-98ae-8f8218a02972.filesusr.com/ugd/265d00_20a48538f07540d2b4bec135d954471f.pdf;

VIII do Novo Código Florestal dispensaria a discussão acerca da necessidade de comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional.

Contudo, uma vez declarado o interesse social, fomentou-se a celeuma tangente à necessidade de o setor salineiro precisar comprovar que não existem alternativas técnicas e locacionais para a desocupação das áreas ocupadas. Assim, voltando à marcha processual da ACP de nulidade do Decreto, aguarda-se o julgamento, em segunda instância, do recurso de apelação interposto pelo MPF/RN, que restou irredutível com a resolução do mérito, para que possam ser aferidas as implicações que serão desencadeadas no rumo da produção do sal potiguar.

3 DILEMAS JURÍDICOS DE ORDEM PROCESSUAL E MATERIAL

Apesar de a lide atinente à ocupação das salinas potiguares estar fracionada em 23 ações judiciais, é possível constatar nuances jurídicas em comum acerca de questões processuais e materiais, em especial naquelas que foram ajuizadas em face das salineiras, tais como os diplomas normativos aplicáveis, a adequação da via eleita para o pleito, as arguições de interesse, legitimidade e competência das partes, bem como nas teses de acusação e defesa.

3.1 Diplomas normativos aplicáveis

Faz-se mister salientar o caráter interdisciplinar da problemática, tendo em vista que envolve preceitos de ordem econômica, social e, sobretudo, ambiental, para que seja possível compreender a diversidade dos diplomas normativos invocados nas manifestações, quais sejam: a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Código de Defesa do Consumidor (CDC), o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Decreto Presidencial nº 9.824/2019 e as leis locais que tratam do interesse social ou utilidade pública do sal, tais como a Lei nº 3.596/2017 publicada pela prefeitura de Mossoró/RN.

A CF/88, por apregoar o Desenvolvimento Econômico Sustentável, subsidia os pedidos das três searas. Quanto aos princípios gerais da atividade econômica, remete-se ao art. 170 e seguintes. Já no que diz respeito à seara ambiental, recorre-se, majoritariamente, aos preceitos do art. 225 e seguintes.

Quanto aos demais diplomas, os próprios títulos tornam nítida a subsunção à lide, com ressalva ao Código de Defesa do Consumidor que pode, a princípio, causar certa estranheza. Portanto, é importante frisar que a Lei nº 7.347/85, ao disciplinar a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, preconiza, no art. 21, que “aplicam-se

à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” e, conforme leciona Trennepohl³², o meio ambiente é um bem de caráter difuso, o que justifica a aplicação do CDC à lide em comento.

3.2 Via eleita

Vislumbra-se, nas Ações Civis Públicas ajuizadas em face das empresas salineiras e do IDEMA, a sustentação da tese do MPF/RN de que Apicuns e Salgados merecem a mesma proteção que os manguezais, pugnando pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 11-A do Código Florestal ao admitir tratamento diferenciado à área de apicuns e salgados e permitir a operação das salinas nestas, violando o art. 225, §1º, III da Constituição Federal. Tendo em vista a complexidade da alegação quanto à inconstitucionalidade, não compete ao presente trabalho discutir o mérito da matéria, razão pela qual se limita a expor as indagações de ordem processual.

Não obstante, na ACP ajuizada em face da União objetivando a nulidade do Decreto nº 9.824/2019, que concedeu o status de interesse social à atividade salineira, o MPF sustentou, precipuamente, que o Decreto é eivado de ilegalidades e inconstitucionalidades reflexas, muito embora, como já exposto, tenha emendado a exordial posteriormente para excluir as abordagens acerca de supostas ofensas a dispositivos constitucionais.

Uma vez levantados estes questionamentos acerca de dispositivos constitucionais pelo MPF/RN, identifica-se, na lide, a celeuma acerca do cabimento de deduzir a inconstitucionalidade pretendida valendo-se de ação civil pública. Em suma, questiona-se a adequação desse controle de constitucionalidade difuso nas ACPs, surgindo a inquietação sobre a adequação da via eleita, perante extensão dos efeitos da decisão e da linha tênue entre o pedido principal e a apreciação da constitucionalidade. Ademais, questões de interesse, legitimidade e competência, tocantes à composição e ao processamento da lide, também geram celeuma nos autos.

3.3 Interesse e legitimidade das partes

Sabendo que, nos termos do art. 17 do CPC, interesse e legitimidade são condições imprescindíveis para postular em juízo, cumpre apresentar a divergência tangente à ausência de pretensão resistida e à ilegitimidade das partes.

³² TRENNEPOHL, Terence. Manual de direito ambiental. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 623;

Muito embora o MPF/RN sustente, na exordial do processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, a existência de pretensão resistida das salinas à desocupação das áreas sob o argumento de que restaram infrutíferas as tentativas de autocomposição promovidas nas audiências públicas, algumas empresas demandadas têm alegado³³ que estavam dispostas a buscar uma solução consensual, mas, enquanto aguardavam a contradição do que foi proposto, receberam a judicialização precoce como resposta, almejando a responsabilização generalizada das empresas pela simples identidade entre as atividades – a produção do sal.

Já o IDEMA aduz que sempre exerceu o poder de polícia com a devida observância à legalidade, com base em lei presumidamente constitucional³⁴. Ou seja, para que haja responsabilização, seria necessário que fosse declarada inconstitucional a norma que admite a ocupação das salinas em áreas de apicuns e salgados e subsidiou os licenciamentos expedidos pela autarquia, o que ainda não ocorreu e será melhor exposto em 3.5. Contudo, a preliminar de ausência de interesse de agir do IDEMA foi afastada pelo juízo por ser interpretada como defesa de mérito a ser enfrentada na sentença³⁵.

Quanto à legitimidade das partes que integram o litígio, tem-se como marco inicial a delimitação de competência em matéria ambiental entre o IDEMA e o IBAMA. Consoante às informações apresentadas na exordial multicitada, que foi publicada pelo MPF/RN, as salinas em questão ocupam terras da União em regime de aforamento e a operação Ouro Branco foi levada a cabo pelo IBAMA em razão da suposta omissão da entidade estadual, o IDEMA.

Todavia, faz-se mister salientar que, apesar de a Carta Magna estabelecer, no art. 23, inciso VI, que proteger o meio ambiente é competência comum dos três entes federativos, o parágrafo único salienta que as normas para a cooperação entre os entes seriam fixadas por Leis Complementares (LC). Para tanto, foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011 fixando as atribuições dos órgãos federal (art. 7º, XIV, a a h), estadual (art. 8, XIV) e municipal (art. 9º, XIV), delimitando os casos passíveis de atuação supletiva nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental (art. 15, I a III).

Ademais, a LC nº 140/2011 determina que é ação administrativa dos Estados “promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, ressalvando as hipóteses de competência da União e dos

³³ Conforme as Petições disponíveis nos autos dos processos em análise, sendo possibilitada a consulta destas mediante solicitação por e-mail à autora;

³⁴ Vide processo nº 0800036-77.2019.4.05.8403, decisão de ID 4058403.6114440;

³⁵ Vide processo nº 0800036-77.2019.4.05.8403, decisão de ID 4058403.6114440;

Municípios (art. 8º, XIV). Já o Código Florestal, ao tratar especificamente do uso dos apicuns e salgados por salinas, torna clarividente, no art. 11-A, parágrafo 1º, inciso III, que o licenciamento da atividade e das instalações das salineiras e áreas de apicuns e salgados deve ser procedida pelo órgão ambiental estadual.

Complementarmente, a LC nº 140/2011 frisa que compete aos Estados o controle, a fiscalização, a lavratura do auto de infração e a instauração de processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental praticadas por atividades cuja atribuição para licenciar ou autorizar lhe for cometida (art. 8º, inciso XIII e art. 17). Afinal, a competência para licenciar, controlar e fiscalizar as empresas de extração de sal no RN é atribuída tão somente ao IDEMA ou também compete ao IBAMA?

Além do conflito aparente de competência de fiscalização entre o IBAMA e o IDEMA, suscita-se, conseqüentemente, o conflito de legitimidade processual entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. Apesar de a Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União; e da Lei nº 8.625/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados assegurarem a possibilidade de atuação conjunta entre o MPF e o MPE na defesa do meio ambiente, a parte autora sustenta sua competência em face da dominialidade das terras em questão serem da União, bem como pelo fato de a lide ter sido originada pela operação levada a cabo por autarquia ambiental federal.

3.4 Jurisdição e competência

Uma vez admitida a legitimidade do MPF para compor o polo ativo da demanda, atrai-se a competência da Justiça Federal para julgar e processar o feito, nos termos do art. 109 da CF/88. A Lei nº 7.347/1985, ao disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, fixa no art. 2º que “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

As ACPs ajuizadas em face das salinas foram propostas nas subseções da Justiça Federal de Mossoró e Assú, por serem os foros de situação das empresas que supostamente ocupam APPs irregularmente. Todavia, se o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.347/1985 estabelece que “a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto”, por que há ações tramitando tanto na 8ª quanto na 10ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Mossoró/RN? Não deveria ter acontecido a conexão dos processos para decisão conjunta a fim

evitar a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias em observância, também, ao art. 55 do CPC?

Tais decisões contraditórias já se materializam nos autos das ACPs, pois vislumbra-se que, entre os processos listados, aqueles que tramitam na 10ª Vara Federal³⁶ foram suspensos em virtude da ACP de nulidade do Decreto, ao passo que as que tramitam na 8ª³⁷ e 11ª³⁸ Varas Federais foram suspensos em decorrência da perícia conjunta designada nos autos. Somado a isso, há contradição entre as decisões das diferentes varas quanto à admissibilidade da intervenção do *Amicus Curiae*, o que já anuncia a possibilidade latente de que sejam proferidas decisões resolutórias de mérito conflitantes entre si.

A competência jurisdicional é ainda menos pacífica na ACP que visa a nulidade do decreto. Como já exposto no tópico 2.1.4, a ação foi distribuída para a 10ª Vara Federal da subseção de Mossoró/RN e o juízo se declarou incompetente inicialmente por entender que o Decreto gera impacto ambiental de proporção regional, muito embora tenha exercido juízo de retratação logo após o MPF agravar a decisão, passando a considerar que a lide é confinada à sua área de jurisdição devido à proximidade para a realidade a ser investigada³⁹, tornando-a alheia à área de jurisdição do juízo da capital.

Na figura 1, é possível visualizar a delimitação de competência das subseções judiciárias da Justiça Federal no estado do Rio Grande do Norte e vislumbrar a proporção regional alegada pelo juízo ao se declarar incompetente, calcado no fato de que a lide não se limita ao território abrangido pelo foro da comarca de Mossoró/RN.

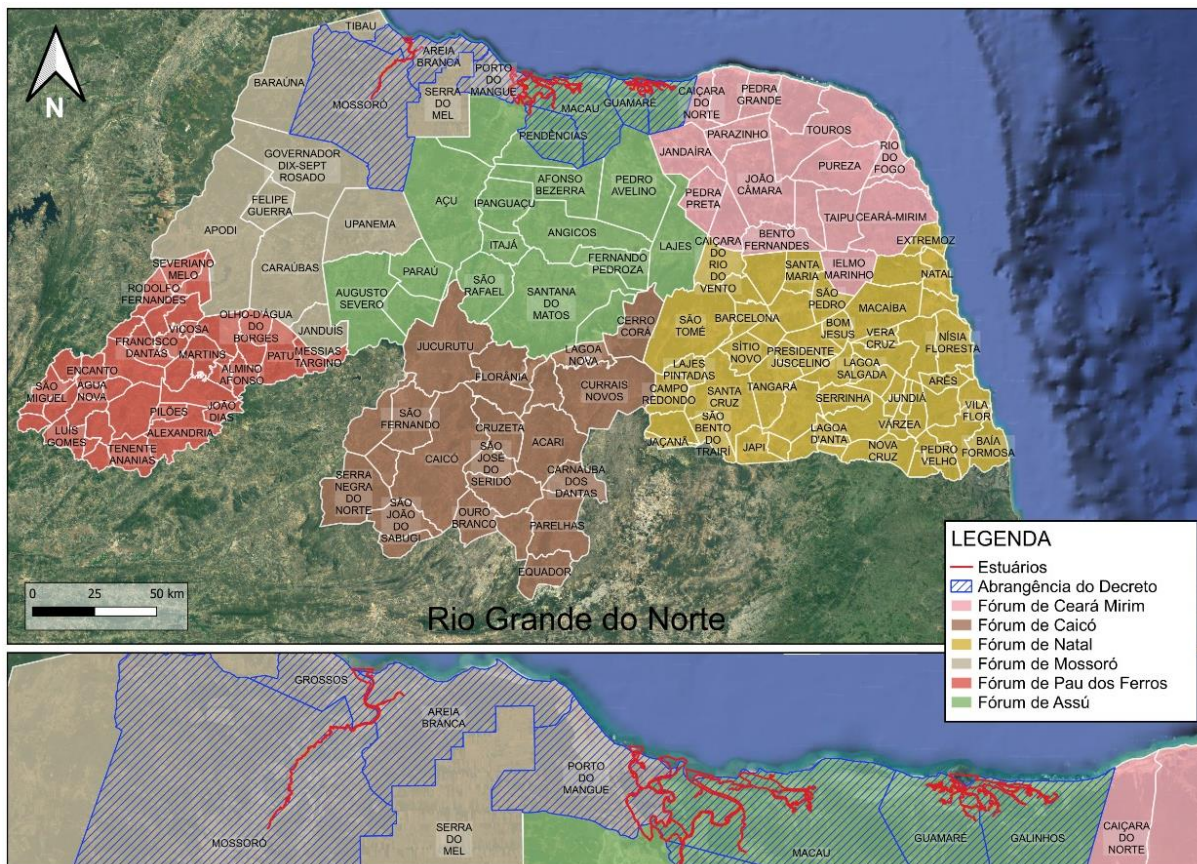
³⁶ 0800063-66.2019.4.05.8401; 0800064-51.2019.4.05.8401; 0800076-65.2019.4.05.8401; 0800072-28.2019.4.05.8401; 0800062-81.2019.4.05.8401; 0800061-96.2019.4.05.8401;

³⁷ 0800068-88.2019.4.05.8401; 0800060-14.2019.4.05.8401; 0800067-06.2019.4.05.8401; 0800066-21.2019.4.05.8401; 0800091-34.2019.4.05.8401

³⁸ 0800030-70.2019.4.05.8403; 0800035-92.2019.4.05.8403; 0800037-62.2019.4.05.8403; 0800036-77.2019.4.05.8403; 0800028-03.2019.4.05.8403; 0800034-10.2019.4.05.8403;

³⁹ Vide processo nº 0801432-95.2019.4.05.8401, decisão de ID 4058401.6257097;

Figura 3 – Abrangência territorial da atividade salineira e delimitação de competência da Justiça Federal no RN



Fonte: Autoria própria (2021)⁴⁰

Por um lado, porque o Decreto nº 9.824/2019 declarou o interesse social da atividade em salina nos Municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré. Por outro, porque os estuários onde supostamente ocorreram os danos ambientais contemplam localidades inseridas nas subseções de Mossoró e Assú. O dilema em tela seria uma mitigação do artigo 93, inciso II, do CDC frente ao Princípio da Competência Adequada?

Nessas situações de mega conflito atomizado, recomenda-se a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDRs), prevista nos arts. 976 a 987, do Código de Processo Civil, e o consequente “acompanhamento com a produção de um único conjunto de indicadores de sustentabilidade, pois estes exigem mais tempo para pensar e refletir sobre o

⁴⁰ Feito no software QGIS, tomando como base a delimitação de competência territorial da seção judiciária do RN disponível em <<https://www.jfrn.jus.br/institucional/mapaCompetencia.xhtml>>, bem como a localização dos estuários mapeadas pelo coorientador por sensoriamento remoto e a delimitação dos municípios contemplados pelo Decreto nº 9.824/2019;

levantamento dos dados, a análise, a sistematização e a construção de índices a serem analisados pelo julgador”⁴¹.

3.5 Causas de pedir e pedidos

Suscitados os principais dilemas jurídicos acerca da propositura e composição da lide, adentrar-se-á às principais teses arguidas pela acusação e pela defesa, identificáveis nos autos dos processos em análise, tocantes ao âmago do debate: a ocupação das salinas norte-rio-grandenses.

O introito de toda a celeuma é a tese sustentada pelo MPF/RN de que as salinas potiguares ocupam Áreas de Preservação Permanente no litoral setentrional ilegalmente, porque só poderiam ser exploradas caso a atividade salineira fosse reconhecida como de interesse social ou utilidade pública, nos termos do art. 8º do Código Florestal de 2012.

Para tanto, o MPF defende que as áreas de apicuns e salgados têm proteção legal deficiente e, por compor o ecossistema manguezal, merecem a mesma proteção que os manguezais, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 11-A do Código Florestal, que admite a utilização de área de apicuns e salgados em atividades de carcinicultura e salinas, por ser uma afronta ao art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Pátria e, consequentemente, que seja determinada a desocupação gradual das áreas.

O *Parquet* sustenta, calcado na proporcionalidade entre as áreas totais ocupadas e as APPs a serem desocupadas, que a desocupação das APPs não inviabilizaria a manutenção dos empreendimentos conforme os apontamentos conclusivos do GT-Sal frisados na exordial do processo sob o nº 0801432-95.2019.4.05.8401⁴²: “A área total pertencente às indústrias salineiras no RN totaliza 41.718 ha. Destes, 30.642 ha ou 73,45% são áreas atualmente exploradas pela atividade salineira. Dos 30.642 ha em produção, 3.284,48 ha ou **10,71% se referem às APP (margens de curso d’água, florestas de mangue e dunas)** descritas neste relatório” (destaques originais).

É necessário obtemperar que a desocupação e elaboração de PRAD das áreas em comento não são os únicos pedidos requeridos pelo demandante nas ACPs ajuizadas em face das salinas e do IDEMA, pois subsistem mais dois pedidos: em sede de tutela antecipada, a apresentação de plano de prevenção de vazamento e de realocação das pilhas de sal devido ao

⁴¹ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 245.

⁴² Conclusões do Relatório, fl. 174., apud petição do MPF disponibilizada vide link para consulta nas referências;

risco de poluição das águas e vegetações adjacentes e, subsidiariamente, a condenação do IDEMA ao condicionamento da renovação das licenças à progressiva desocupação das APPs, no prazo máximo de 8 anos.

Em contradição, quanto ao pedido de antecipação da tutela relativo às pilhas de sal, os réus alegam a carência de urgência perante o lapso temporal de ocupação, bem como a ausência de comprovação de risco iminente concreto e defendem que a ocupação das salinas é lícita sob diversas razões. De início, sustentam que os empreendimentos ocupam áreas de apicuns e salgados, conceituadas no art. 3º, incisos XIV e XV do Código Florestal, que não são legalmente enquadrados como APPs, ao contrário dos manguezais, descrito do inciso XIII do referido artigo e enquadrado como APP no art. 4º, II.

Nesse diapasão, torna-se imprescindível a compreensão das diferenças biológicas entre as áreas de manguezais, dos salgados e dos apicuns, tendo em vista que o âmago do litígio está na definição do tipo de área ocupada pelas salinas demandadas para que, a partir disso, possa fazer a subsunção da legislação pertinente e questionar a procedência das teses arguidas pelas partes acerca da (i)licitude da ocupação. Para tanto, remete-se ao art. 3º, incisos XIII, XIV e XV do Código Florestal, em que consta, respectivamente, que manguezal é o “ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, **a vegetação natural conhecida como mangue**” (grifos acrescentados).

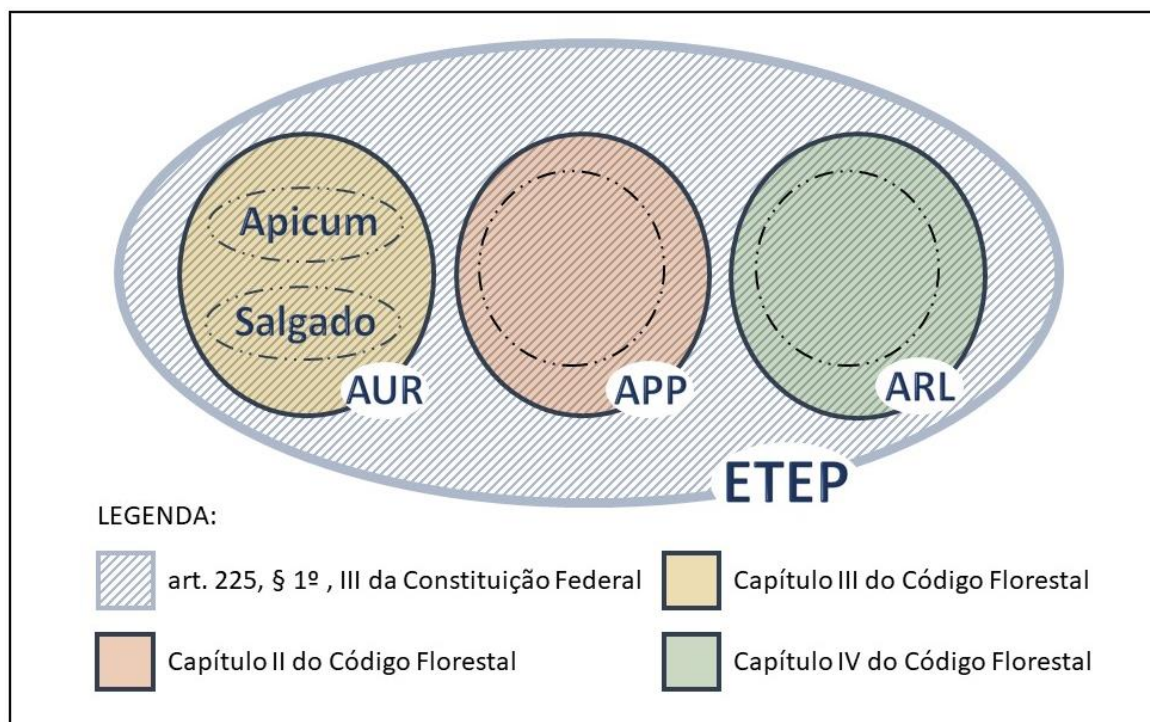
Já o salgado ou marismas tropicais hipersalinos são conceituados como “áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde **pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica**”. Por fim, o apicum é compreendido como “áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), **desprovidas de vegetação vascular**” (grifos acrescentados).

Muito embora as definições básicas estejam no art. 3º, constata-se que o Código Florestal vigente subdivide o regramento dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP) em três searas distintas: as Áreas de Preservação Permanente, no Capítulo II; as Áreas de Uso Restrito (AUR), no Capítulo III, no qual há a normatização acerca dos apicuns e salgados no Capítulo III-A; e, por fim, as Áreas de Reserva Legal (ARL), no Capítulo IV.

Para melhor compreensão, a figura 4 faz a analogia da linguagem jurídica de estruturação dos conceitos com a linguagem matemática, ilustrando que o ETEP é um conjunto

que contém as APPs, AURs e ARLs enquanto três subconjuntos normativos pertencentes ao conjunto maior chamado de ETEP e distintos entre si, estando os apicuns e salgados contidos no subconjunto das AURs, não recebendo, portanto, o mesmo tratamento normativo que as APPs.

Figura 4 – Subdivisão topográfica dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP) no Código Florestal.



Fonte: Autoria própria (2021)⁴³

No Código Florestal vigente, extrai-se regulações diferenciadas para as ocupações em APPs e as AURs, uma vez definidos como sistemas ecológicos distintos entre si no art. 3º. No tocante à ocupação em APP, o art. 8º preconiza que “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”.

Quanto às AURs, o art. 11-A, § 1º e § 6º do Código Florestal trata das ocupações, a depender da época que tenham se consolidado, de modo que o parágrafo 1º autoriza a utilização das áreas de Salgados e Apicuns para atividades de carcinicultura e salinas, posteriores a 22 de julho de 2008, desde que: sejam preservados os manguezais e demais APPs adjacentes; seja dada destinação adequada aos efluentes e resíduos, mantida a qualidade da água e do solo; respeitadas as atividades da população local; observado o devido licenciamento; e que a área

⁴³ Feito no aplicativo PowerPoint, tomando como as informações da Constituição Federal de 1988 e do Código Florestal vigente.

total ocupada em cada Estado não seja superior a 35% dessa modalidade de fitofisionomia, com exceção do bioma amazônico, onde só é permitida a ocupação que não ultrapasse os 10%.

Não são computados nesse percentual os empreendimentos consolidados antes de 22 de julho de 2008, porque o parágrafo 6º assegura a regularização autônoma dessas ocupações pretéritas, “desde que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes”. Frisa-se que esse dispositivo está vigente desde 2012 e sua constitucionalidade nunca foi questionada, seja em controle abstrato ou incidental. Inclusive, o IDEMA salienta que sua responsabilização é condicionada à inconstitucionalidade deste dispositivo que, até então, não foi sequer questionada, quem dirá reconhecida.

Nesse sentido, repise-se que os demandados aduzem que não ocupam APP e, sim, áreas de apicuns e salgados, tendo sido tais ocupações bem anteriores a 22 de julho de 2008, porque a atividade em salina no Estado do RN é secular, e, por isso, tem o direito de regularizar suas ocupações. Não obstante, também afirmam que, mesmo que as áreas ocupadas fossem caracterizadas como APPs, a extração do sal consiste em atividade de mineração, enquadrando-a como utilidade pública nos termos art. 3º, inciso VIII, alínea *a*, e também se enquadra como de Interesse Social por carecer de alternativa locacional, tendo sido assim caracterizada pelo Decreto Presidencial nº 9.824/2019, o que pode ter o condão de ensejar a perda superveniente do objeto pleiteado pelo MPF.

Complementarmente, os requeridos salientam que a ocupação das áreas marinhas se deu em períodos tão remotos que antecederam até mesmo o surgimento do conceito de Áreas de Preservação Permanente que teve como marco a Lei nº 4.771/1965, Código Florestal anterior ao atualmente vigente⁴⁴. Ou seja, os réus alegam matéria de Direito Intertemporal, visto que a licitude da ocupação à época em que ocorreu consiste em direito adquirido e não pode ser atingido devido à irretroatividade da lei, porque essa apenas tem o condão de reger efeitos atuais de fatos passados, de forma retrospectiva, observando os limites de sua moldura normativa, tal qual a proposta hermenêutica kelseniana.

Ademais, o legislador foi atento às questões de direito intertemporal, conforme a redação posta no art. 68 do Código Vigente:

Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

⁴⁴ RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. **Thema**, Pelotas, vol. 8, n. 1, p. 1-13, ago. 2011, p. 01. Disponível em: <http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/67/36>. Acesso em: 12 mar. 2020;

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

§ 2º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei. (Brasil, 2012)

Tal dispositivo já teve sua constitucionalidade questionada, sendo objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.901 e da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) 42, restando declarada a sua constitucionalidade mediante o julgamento improcedente à ADI nº 4.901 e procedente à ADC nº 42 sob a seguinte fundamentação:

O artigo ora transcrito consagra regra de transição com vistas à preservação da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da Constituição). O *caput* estabelece o *tempus regit actum*: aqueles que realizaram supressão de vegetação respeitando os percentuais de Reserva Legal em vigor à época são dispensados de promover, para atender aos percentuais mais rigorosos previstos no novo Código Florestal, recomposição, compensação ou regeneração. O parágrafo primeiro cuida apenas da forma de comprovação dessas situações consolidadas. Por sua vez, o parágrafo segundo cria benefício para os que não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época. Sendo a propriedade localizada na Amazônia Legal e possuindo índice de Reserva Legal superior a 50% (cinquenta por cento), confere-se ao seu titular a possibilidade de utilizar a área excedente de Reserva Legal para constituir servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres. – figuras essas que serão mais bem analisadas adiante.

A Procuradoria-Geral da República, no entanto, reputa que os dispositivos “representam flagrante retrocesso na legislação ambiental”, por supostamente ignorarem “que os percentuais de reserva legal foram elevados como medida necessária para conter o desmatamento e, desse modo, cumprir os mandamentos constitucionais de proteção ambiental”.

No entanto, caso acolhida essa alegação, seria forçoso concluir que os percentuais estabelecidos pela legislação anterior eram inconstitucionais, por incorrerem no que o Requerente considera uma proteção deficiente. Contudo, consoante já afirmado, a Constituição conferiu ao poder público discricionariedade na fixação de percentuais para a definição dos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, da CRFB). **O dispositivo em apreço tão somente estabelece critérios para uma transição razoável de regimes**, bem assim concede benefícios àqueles que, embora habilitados a desmatar sob a égide da legislação anterior, não o fizeram. Rever essas legítimas escolhas realizadas pelo legislador não é tarefa conferida pela Carta Magna ao Judiciário.

Ademais, **eventuais atos regulares de supressão praticados no passado, em consonância com a legislação vigente à época, recobrem-se da estabilidade própria do ato jurídico perfeito, cujo fundamento constitucional é o princípio da segurança jurídica.**

Ex positis, declaro a constitucionalidade do artigo 68 do novo Código Florestal, julgando, no ponto, improcedente a ADI nº 4.901 e procedente a ADC nº 42. (STF - Acórdão ADI: 4901 DF - DISTRITO FEDERAL 9929962-98.2013.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 25/02/2018 – Grifos acrescentados)

Nesse sentido, alerta-se que, no século XX, o processo de expansão e industrialização das salinas norte-rio-grandenses foi fomentado pelo próprio poder público, através da

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁴⁵. Destarte, “seria justo multar esses empreendimentos que se instalaram com incentivo do governo em áreas inapropriadas, pois na época não havia um planejamento ou mesmo legislação que definisse a área de ocupação?”⁴⁶.

Na ACP nº 0800244-03.2015.4.05.8403, que também tem como objeto a realocação de salina do RN, o pedido foi julgado improcedente em primeira instância em razão de o empreendimento está situado em área de apicum/salgado e de a ocupação ser anterior ao ano de 2008⁴⁷. A apelação não foi provida pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região sob os fundamentos que resumidos na ementa do julgado:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATIVIDADE SALINEIRA. APICUNS E SALGADOS. NÃO PERTENCIMENTO AO CONCEITO LEGAL DE MANGUEZAL. APP. NÃO CONFIGURAÇÃO. OCUPAÇÃO ANTERIOR À 22/07/08. INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA DO MICROSSISTEMA AMBIENTAL. PONDERAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS. PROTEÇÃO DEFICIENTE. INOCORRÊNCIA. CONCILIAÇÃO ENTRE OS ASPECTOS AMBIENTAL, ECONÔMICO E SOCIAL. APELAÇÃO NÃO PROVIDA⁴⁸.

É clarividente que foi feita a distinção dos conceitos de mangue, apicum e salgado, bem como o reconhecimento da licitude da ocupação de salina sobre estas duas últimas áreas nos termos do art. 11-A do Código Florestal.

Contudo, o MPF/RN não é remansoso ao afirmar que o novo Código Florestal afronta o princípio de proibição do retrocesso ambiental ao não estender aos salgados e apicuns as mesmas medidas protetivas aplicadas as APPs. Contudo, de acordo com o entendimento jurisprudencial, firmado na ADI n. 4.350 pelo Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais”.

Portanto, o legislador não poderia retroceder no tocante ao núcleo dos direitos constitucionalmente assegurados, tal qual o direito ao meio ambiente ecologicamente assegurado na seara ambiental. De fato, constata-se que não houve retrocesso, porque a

⁴⁵ AGUIAR, L. S.; AMARO, V. E.; Araújo, P. V. N.. MEIO SÉCULO DE CÓDIGO FLORESTAL E IMPLICAÇÕES NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO Permanente de um Estuário Hipersalino no Semiárido Brasileiro. **Anuário do Instituto de Geociências** - Ufrj, [S.L.], v. 41, n. 2, p. 191-210, 20 ago. 2018, p. 192. Instituto de Geociências - UFRJ. http://dx.doi.org/10.11137/2018_2_191_210. Disponível em: <http://www.ppegeo.igc.usp.br/index.php/anigeo/article/view/12983>. Acesso em: 12 dez. 2020;

⁴⁶ MEDEIROS, Samylle Ruana Marinho de; CARVALHO, Rodrigo Guimarães de; PIMENTA, Melissa Rafaela Costa. A proteção do ecossistema manguezal a luz da lei: 12.651/2012: novos desafios para a sustentabilidade dos manguezais do Rio Grande Do Norte. **Geotemas**, Mossoró, p. 1-20, jun. 2014, p. 73. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/index.php/geotemas/article/view/1064>. Acesso em: 19 dez. 2020;

⁴⁷ Vide processo nº 0800244-03.2015.4.05.8403, decisão de ID 4058403.4570000;

⁴⁸ TRF-5 – Apelação Cível - 0800244-03.2015.4.05.8403, Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Filho Moreira, Data de julgamento: 05/09/2019, Terceira Turma, Data de publicação: DJE: 09/09/2019).

regulação do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados representou um avanço do Novo Código Florestal, tendo em vista que, até então, inexistia qualquer regulação tocante a essas áreas de apicuns e salgados.

Inclusive, em comparação com o Código Florestal de 1965, o de 2012 foi mais incisivo na proteção ambiental, tendo ampliado as extensões das áreas protegidas, a exemplo das áreas de mangues no Estuário Apodi-Mossoró que, de acordo com o código revogado, perfaziam 195,91 hectares e, com o código de 2012, tiveram o expressivo ganho de 135,51 hectares, passando a perfazer o total de 331,42 hectares de mangues nos termos dos parâmetros dimensionais estabelecidos pelo novel diploma⁴⁹.

Conforme foi dito em linhas ulteriores, o conceito de APP foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código Florestal de 1965 que, em sua redação originária, contemplava as áreas definidas nos termos dos seus arts. 2º e 3º, sendo que as áreas citadas no art. 3º não foram consideradas no levantamento, porque “exigia uma declaração específica por parte do Poder Público, e não houve tal publicação no âmbito do RN, que compreendesse a área estuarina”⁵⁰.

Assim, observa-se na imagem “A” da figura 5 apenas as APPs citadas no art. 2º e, de acordo com as características do estuário em análise, verificou-se que só seriam objeto de proteção as florestas e demais formas de vegetação situadas nas faixas marginais ao longo dos rios de acordo com as faixas estabelecidas na alínea “a” do artigo 2º em comentário⁵¹ ou, de acordo com a alínea “b”, aquelas áreas situadas nas margens de lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais.

Já o Código Florestal de 2012 considerou como APP, no Art. 3º, inciso II, a área protegida, independentemente de ser ou não coberta por vegetação nativa, e enquadrou como tais os manguezais em toda sua extensão, de acordo com o art. 4º, inciso VII e, ainda, aumentou

⁴⁹ AGUIAR, L. S.; AMARO, V. E.; Araújo, P. V. N.. MEIO SÉCULO DE CÓDIGO FLORESTAL E IMPLICAÇÕES NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO Permanente de um Estuário Hipersalino no Semiárido Brasileiro. *Anuário do Instituto de Geociências* - Ufrj, [S.L.], v. 41, n. 2, p. 191-210, 20 ago. 2018, p. 199. Instituto de Geociências - UFRJ. http://dx.doi.org/10.11137/2018_2_191_210. Disponível em: <http://www.ppegeo.igc.usp.br/index.php/anigeo/article/view/12983>. Acesso em: 12 dez. 2020

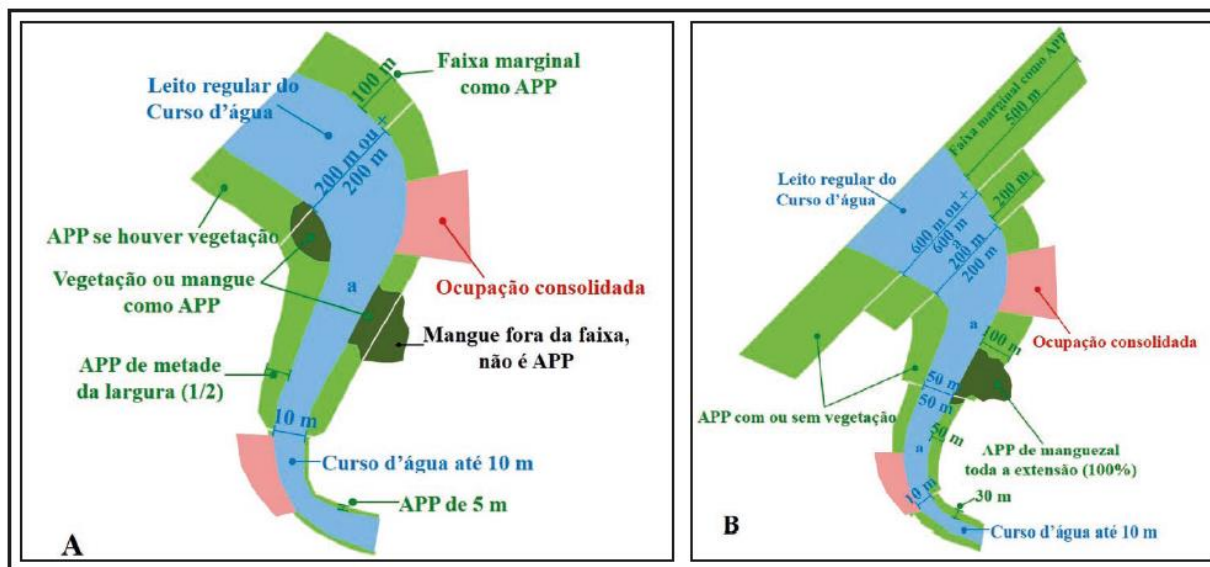
⁵⁰ AGUIAR; AMARO; ARAÚJO. op. cit., p. 195;

⁵¹ “Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;
 - 3- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais;” (Brasil, 19654).

as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, dos lagos e lagoas naturais enquadradas como APP no art. 4º incisos I e II⁵².

Figura 5 - Indicação dos tipos de APP aplicáveis ao no Estuário Apodi-Mossoró e devidas mensurações de referência com base nas normas vigentes nos dois períodos de análise: A. APP em 1965; B. APP em 2012.



Fonte: Aguiar; Amaro e Araújo (2018)

Superado o complexo debate acerca da licitude da ocupação, a ausência de alternativa técnica locacional também é arguida pela defesa sob a justificativa de que a desocupação de 10,71% das áreas almeçadas pelo MPF/RN é uma média correspondente a todas as áreas ocupadas por salinas no Estado do RN e não um valor correspondente à realidade de todos os empreendimentos.

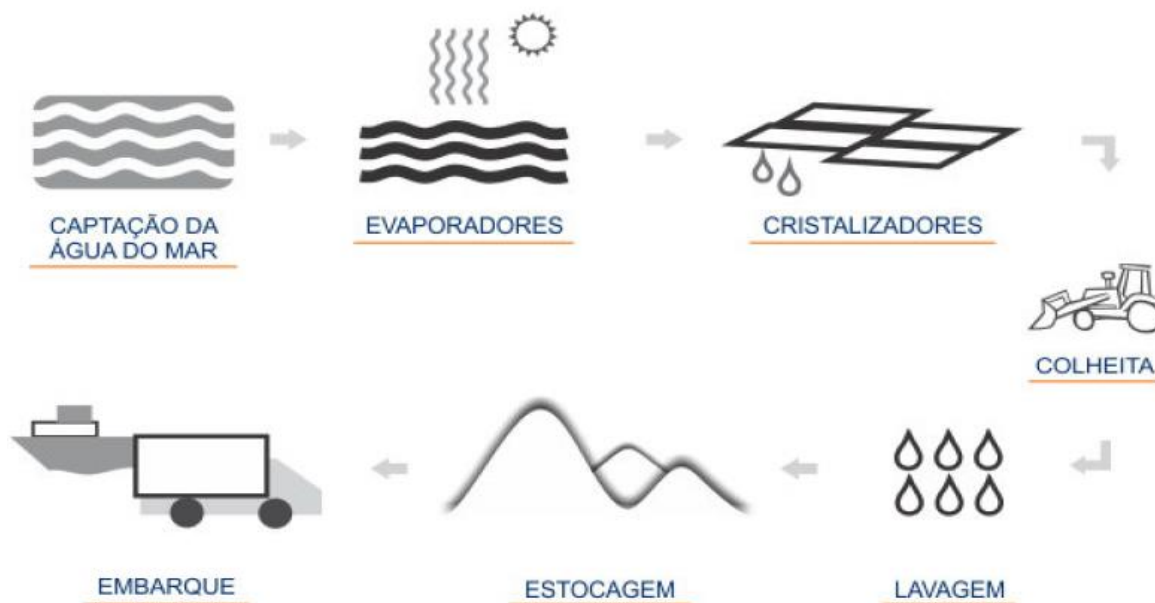
Frisam, ainda, que as áreas de apicuns e salgados foram computadas nesse percentual de APP e que esse percentual não pode ser tratado de forma genérica, porque, à medida que o percentual de áreas a serem desocupadas por determinada salineira pode corresponder a apenas 2%, em outra salineira distinta esse percentual pode atingir quase que a totalidade da área ocupada.

⁵² I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

Não obstante, as áreas almejadas para desocupação abrigam, em regra, etapas vitais, tais como os cristalizadores e evaporadores observados na figura 6, de modo que a alteração do ciclo produtivo com a desocupação dessas áreas inviabilizaria a manutenção da indústria salineira potiguar, porque são as etapas que demandam mais espaços e que necessitam ficar próximas à água do mar para facilitar a logística de captação, além de ser necessária a paralisação da produção por um longo período até reestruturar o ciclo do processo de extração do sal.

Figura 6 - Ciclo do processo de extração do sal marinho



Fonte: Henrique Lage (2021)

Nessa toada, os demandados realçam a inadmissibilidade dos argumentos genéricos do MPF/RN em face de todos os demandados perante a imprescindibilidade de analisar cada empreendimento individualmente, bem como pela irrazoabilidade dos pedidos, tendo em vista a impossibilidade de reestabelecer o estado original da vegetação antes da ocupação pela própria mutabilidade da natureza. Destacam ainda que em razão de tal atividade foi constituído um novo ecossistema nas salinas em decorrência da ocupação secular e a possibilidade de resolver os imbróglis da ocupação consensualmente, priorizando a compensação ambiental ao invés da desocupação e inviabilização da produção do sal potiguar.

Por fim, quanto às teses apresentadas na ACP em face da União, o MPF/RN pugna pela nulidade do Decreto nº 9.824/2019 por entender que ele está eivado dos seguintes vícios: afronta o art. 3º, caput, inciso IX, alínea "g", do Código Florestal, porque há alternativa técnica e locacional; ofende o art. 2º, "d", parágrafo único, "d", da Lei 4.717/65, por ter distorcido o percentual de áreas das salinas correspondentes às APP; viola o princípio do desenvolvimento

sustentável previsto no art. 4º, I da Lei 6.938/81, por prezar, unicamente, questões econômicas; rechaça o art. 2º, IV e IX da Lei 6.938/81, diante da violação ao princípio da prevenção ambiental. Dessume-se que muitas das teses arguidas pelo MPF na nova ACP já foram rebatidas nas ACPs ajuizadas anteriormente em face das salinas e do IDEMA, tal como a questão da ausência de alternativas locacionais, o percentual de áreas a serem desocupadas e a observância aos interesses ambientais.

4 PARADIGMAS JURISPRUDENCIAIS

Muito embora não seja possível antever como se dará a resolução dessa lide acerca da atividade salineira potiguar, já existem precedentes capazes de nortear o julgamento das ACPs em andamento, seja pela via autocompositiva, seja pela via impositiva, pois são paradigmas de casos idênticos envolvendo a ocupação das salinas norte-rio-grandenses.

4.1 Via autocompositiva: celeridade e eficácia.

A nova ordem processual civil instaurada em 2015 estimula, em todos os aspectos, a autocomposição, especialmente por preconizar, no art. 3º, § 3º, que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Muito embora a defesa do meio ambiente conte com tutelas civil, administrativa e penal, enfatiza-se⁵³ a eficácia apresentada pelo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que consiste em um mecanismo da tutela civil inserido no ordenamento jurídico pátrio pela Lei de Ação Civil Pública (nº 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e que, consoante o entendimento jurisprudencial⁵⁴, é compreendido, de forma excepcional, como uma transação e pode ser firmado tanto extrajudicialmente quanto no curso de ações judiciais.

Demonstra-se que o TAC é um mecanismo democrático, porque propicia um debate mais plural e dinâmico se comparado à via judicial, “considerando-se os aspectos políticos e incluindo-se a necessária dialogicidade com a sociedade na identificação do melhor meio para a defesa dos interesses coletivos”⁵⁵. Ademais, sustenta-se que, por ser o TAC uma via mais

⁵³ SANTOS, Júlio César Souza dos; LOPES, Karoline Fernandes Pinto. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RN EM MATÉRIA AMBIENTAL: análise dos principais termos de ajustamento de conduta. **Revista Interface**, Natal, p. 154-174, jun. 2018, p. 02. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/849>. Acesso em: 04 dez. 2020;

⁵⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 299.400/RJ. Segunda Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. Julgado em 01/06/2006. DJe 02/08/2006

⁵⁵ Santos; Lopes, op. cit., pág. 159;

célere, torna-se uma tutela mais eficaz na defesa dos interesses ambientais, porque, assim, impede maiores danos. Frisa-se também que o TAC corrobora a desburocratização do Judiciário.

Tais conclusões são alcançadas ao analisar a efetividade dos principais TACs firmados pelo MPF/RN na atuação em matéria ambiental, quais sejam, a recuperação de área de Mata Atlântica ocupada por associação civil, a garantia da reprodução de tartarugas marinhas na praia de Barra do Cunhaú, localizada no município de Canguaretama/RN, e a cessação da degradação ambiental no estuário do Rio Potengi em virtude da atividade de carcinicultura, tendo auferido que esses TACs celebrados alcançaram, na maior parte dos casos, a efetividade almejada⁵⁶.

Inclusive, já foram firmados diversos TACs pelo setor salineiro com o fito de revitalizar a bacia do Rio Apodi/ Mossoró-RN e a área estuarina, tendo culminado na execução do *Projeto Margem Viva*, bem como também se mostrou exitoso o TAC firmado para a recomposição da mata ciliar e do curso regular do Rio das Conchas na cidade de Porto do Mangue/RN⁵⁷. Ademais, constata-se que, mesmo após o ajuizamento de Ações Civis Públicas, o MPF/RN tem alcançado maior efetividade em seu pleito de defesa do meio ambiente quando promove métodos autocompositivos da lide.

A ação sob o nº 0001849-04.2007.4.05.840 é o primeiro processo que se tem notícia de o MPF/RN pleitear a interdição e posterior desocupação de APP por parte de empresa salineira norte-rio-grandense, conforme breve relatório da decisão proferida nos autos do processo em 22 de junho de 2010. Nessa ação, vislumbra-se que a fase de conhecimento foi extinta com a homologação de acordo para a compensação ambiental formulado em audiência, datada em 13 de setembro de 2012.

No processo de nº 0800269-16.2015.4.05.8403, que consistiu em uma ACP ajuizada pelo MPF em face de determinada empresa potiguar do ramo salineiro objetivando a paralisação imediata das atividades nas APPs, bem como a recuperação ambiental da referida área, também houve a solução consensual e o processo foi extinto com resolução do mérito mediante a

⁵⁶ SANTOS, Júlio César Souza dos; LOPES, Karoline Fernandes Pinto. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RN EM MATÉRIA AMBIENTAL: análise dos principais termos de ajustamento de conduta. **Revista Interface**, Natal, p. 154-174, jun. 2018, p. 03. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/849>. Acesso em: 04 dez. 2020;

⁵⁷ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. A integração como essencial à estruturação da melhor decisão sobre o desenvolvimento sustentável: a influência dos indicadores de sustentabilidade na complexa problemática jurídica da atividade salineira potiguar. In: CRISTINO, Tarin. **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito: a conservação e a preservação dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 33-65, 2019b, p. 47. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1kBrhAL_YRXSVyXtNf_udRjgDQqlqMizp/view. Acesso em: 22 abr. 2021.

homologação do acordo firmado entre as partes, comprometendo-se o demandado a realizar a compensação ambiental da área degradada objeto dos autos por outra área equivalente indicada no PRAD e inscrevê-la como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), dispensando a desocupação e recuperação da APP objeto da controvérsia.

Das tumultuosas ações protocoladas pelo MPF/RN em 2019 contra 18 empresas salineiras, constata-se que apenas os autos sob o nº 0800069-73.2019.4.05.8401 já alcançou a efetividade da tutela visada pelo demandante, porque foi homologada a transação firmada entre as partes nos seguintes termos:

- 1 - A empresa IRMÃOS FILGUEIRA LTDA - ME fará a desocupação de 2,30ha em seu tanque de produção inicial, associado ao plantio da vegetação nativa nessa mesma área, para aumento dos benefícios ambientais, por considerar que a área alternativa favorece o estabelecimento de vegetação de mangue, se resguardando assim da indesejada formação de desertos salinos, na forma do estudo técnico e científico, no prazo de 04 (quatro) anos, podendo ser renovado por igual período em única vez;
 - 2 - A empresa deve apresentar memorial descritivo e dados vetoriais georreferenciados (preferencialmente no formato shapefile, Datum Sirgas 2000, Zona 24) da área de 2,30 hectares proposta para desocupação e recuperação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias úteis;
 - 3 - A empresa deve apresentar Projeto de Recuperação de Área Degradada para análise pelo IDEMA, conforme modelo apresentado (id. 5152890) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias úteis;
 - 4 - A empresa deve apresentar cópia do acordo homologado ao IDEMA, quando formular pedido de licenciamento ou de sua renovação.
- Na hipótese dos autos, as partes fizeram concessões recíprocas no intuito de por fim ao litígio, cabendo ao Juiz emitir o ato formal de homologação da transação, para que se dê força executiva ao acordo realizado.
- Assim, estando as partes legalmente aptas para firmarem o referido ajuste, tem-se por solucionada a questão posta em litígio, razão pela qual torna-se imperativa a extinção do feito, na forma tal como pretendida⁵⁸.

Com a exceção da ACP supratranscrita, todas as demais ajuizadas em 2019 se encontram suspensas por aguardar a realização de perícia ou o julgamento da ACP de nulidade do decreto que declarou o interesse social do sal, ou seja, não efetivaram, até então, a tutela protecionista do MPF/RN. Portanto, é pungente a necessidade de mudança cultural na operatividade do direito para que as medidas de desjudicialização sejam fomentadas e o desenvolvimento sustentável seja alcançado de forma mais eficaz.

4.2 Via judicial: a visão unidimensional, a simplista e a integrativa.

Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos (2019a), ao desenvolver sua tese de doutoramento acerca da *Operacionalidade Jurídica do Desenvolvimento Sustentável no Processo Decisório Judicial*, identifica dois problemas centrais nas decisões que versam sobre conflitos ambientais multidimensionais, quais sejam: a lacuna normativa na tradução do

⁵⁸ Sentença de ID 4058401.5869152 proferida em 04/09/2019 nos autos da ACP nº 0800069-73.2019.4.05.8401, em trâmite na 8ª Vara Federal;

desenvolvimento sustentável e sua função hermenêutica na subsunção mediante a ponderação de interesses supostamente conflitantes.

A lacuna normativa ocorre porque, “o legislador não deixa claro o conteúdo do desenvolvimento sustentável e não há definição de critérios normativos operacionais para que o conceito seja traduzido e contribua na prática do processo decisório”⁵⁹. Frisa que a imprecisão conceitual do desenvolvimento sustentável enquanto lugar comum ocasiona, pelo seu uso repetitivo, a anestesia, distração ou domesticação da mente da sociedade sobre a temática como se fosse um tema vago e indeterminado ao mesmo passo que serve como elemento justificador de decisões judiciais acerca de casos concretos.

Diante da indeterminação conceitual, o desenvolvimento sustentável manifesta natureza multifacetada e pode ser revestido de sete classificações distintas na literatura jurídica: como ideal, lugar-comum, objetivo político, princípio jurídico, meta-princípio, corpo-de-lei, guarda-chuva⁶⁰. Tendo em vista que as seis primeiras classificações possuem conteúdo sugestivos, chama-se a atenção para a classificação do desenvolvimento sustentável enquanto conceito guarda-chuva, porque, para tanto, é necessária a compreensão da sustentabilidade em sua formatação multidimensional, que contempla as dimensões sociais, ambientais, econômicas e institucionais. Contudo, obtempera-se que a interpretação equivocada do desenvolvimento sustentável pode ensejar o seguinte “quintilema”:

(a) a ecologia centralizará a decisão na preponderância do interesse ecológico; (b) a sociologia lutará para que a deliberação seja pela dominância do aspecto social; (c) a economia imporá a decisão pela prevalência do pilar econômico; (d) a antropologia caminhará na sobreposição do domínio cultural e (e) as instituições adotarão um curso de superposição da base de competência político-jurídica, o que pode gerar choque entre funções legislativa, executiva e judicial. (...)

Desse modo, os problemas sociais, econômicos e ambientais são observados de forma isolada e fragmentada. Isso provoca uma série de efeitos colaterais compreendidos em frases simples tal qual se os ecologistas ganharem, a economia sofrerá; se o negócio segue seu caminho, o meio ambiente será destruído⁶¹.

Assim, em decorrência da lacuna normativa identificada, surge o segundo problema arguido, que é o da hermenêutica, a qual se torna embaraçosa ao ser lançado o desafio de mediar os interesses em razão dos empecilhos da abordagem fragmentada das dimensões, da utilização de métodos tradicionais de ponderação de valores e da “ausência de um esforço interpretativo que busque identificar as causas da pressão sobre o meio ambiente, o estado da qualidade

⁵⁹ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 38. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021;

⁶⁰ SANTOS, op. cit., p. 131;

⁶¹ SANTOS, op. cit., p. 20 e 198;

ambiental e as respostas adequadas”⁶². Como resultado, tem-se a predominância da visão unidimensional ou da simplista em detrimento da visão integrativa na escolha decisória.

Tais visões de escolha decisória também são objeto de pesquisa de Santos (2019a), que define a visão unidimensional como aquela em que há a preponderância do interesse ambiental sobre as questões socioeconômicas, ao passo que na visão simplista prevalecem as questões econômicas e na visão integrativa há a busca pela conciliação dos interesses conflitantes. A ponderação enfatizada naquelas duas visões consiste em “sopesar valores e atribuir maior peso em determinado caso concreto com base na proporcionalidade ao cotejar os meios e os fins”⁶³, já a integração leva o máximo de fatores e atores envolvidos na lide com o fito de buscar “a solução compatível, harmônica e conciliadora de interesses, sem atribuir grau de importância ou peso mais elevado às dimensões do desenvolvimento sustentável, porque todas são importantes”⁶⁴.

Inclusive, tal predominância da visão unidimensional e da visão simplista foi cabalmente assentada na tese multicitada ao ser analisado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de oito *Hard Cases*, deparando-se, predominantemente, “com a visão unidimensional do desenvolvimento sustentável pela preponderância do interesse ambiental sobre as questões socioeconômicas e culturais”⁶⁵ nos casos da farra do boi⁶⁶, das rinhas de galo⁶⁷ e da vaquejada⁶⁸; seguida pela “visão simplista mediante procedimentos integrativos sem o resultado do desenvolvimento sustentável, ao revés, com a prevalência das questões econômicas”⁶⁹ nos casos da intervenção em APP⁷⁰, da transposição do Rio São Francisco⁷¹; deparando-se apenas com a “tendência à visão integrativa através da busca das melhores decisões como esforço na compatibilização dos interesses conflitantes”⁷² nos casos

⁶² SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 41. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021;

⁶³ SANTOS, op. cit., p. 113;

⁶⁴ SANTOS, op. cit., p. 113;

⁶⁵ SANTOS, op. cit., p. 74;

⁶⁶ Recurso Extraordinário nº 153.531, julgado em 03 de junho de 1997;

⁶⁷ ADI 2514 – julgada em 29/06/2005; ADI 3776, julgada em 14/06/2007 e ADI 1856 – julgada em 26/05/2011;

⁶⁸ ADI 4983, julgada em 06 de outubro de 2016;

⁶⁹ SANTOS, op. cit., p. 74;

⁷⁰ ADI 3540-1 – julgada em 01/09/2005;

⁷¹ AGRG na MC na ACO 876-0 – julgado em 19/12/2007;

⁷² SANTOS, op. cit., p. 74;

da importação de pneumáticos usados⁷³, da legislação municipal que proíbe queima da palha de cana de açúcar⁷⁴ e da poluição causada por linhas de transmissão de energia elétrica⁷⁵.

Da observação acerca da fundamentação jurídica do STF nos *Hard Cases*, Santos (2019a) delineou a problematização da operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável, estando consubstanciada a três raciocínios, quais sejam:

Primeiro, quando o juiz fundamenta seu convencimento à base de dados, de estatísticas e de indicadores, a argumentação jurídica se distancia do *standard* da autoridade para **se aproximar ao da justificação**. Segundo, as decisões judiciais que **se valem apenas de argumentos de autoridade (ex. a doutrina) e das fontes formais do Direito** (ex. a lei, a jurisprudência) tendem a promover **debates anêmicos e apáticos** sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável. (...) Terceiro, os juízes **não incorporaram plenamente o princípio da integração e os indicadores de sustentabilidade como instrumentos para melhorar o processo decisório** quando em conflito as dimensões do desenvolvimento sustentável. Há uma tendência dominante dos juízes alicerçarem o processo de escolha decisória **pautado na ponderação, no critério do peso ou na regra do tudo-ou-nada, principalmente pelas doutrinas utilizadas**⁷⁶. (Grifos acrescentados)

Nesse diapasão, na ACP nº 0800244-03.2015.4.05.8403, a qual tem como objeto a realocação de salina do RN, constata-se que o pleito foi julgado improcedente em primeira instância sob o fundamento de que o empreendimento está situado em área de apicum/salgado e de a ocupação ser anterior ao ano de 2008⁷⁷. Vislumbra-se, no inteiro teor da sentença publicada, que o juízo primeiro fixou seu convencimento para, só após, fazer referência aos laudos técnicos com o fito de justificar seu posicionamento, bem como incorre em contradição/imprecisão técnica ao manejar os conceitos de APP, salgados e apicuns, além de promover o debate anêmico com as doutrinas, leis e jurisprudências colacionadas, vejamos:

(...) 23. Pois bem. A proteção do meio ambiente é um dever fundamental imposto a todos e principalmente aos entes públicos. Este dever fundamental exige de todos um agir solidário em prol da proteção da natureza. De fato, o direito a um meio ambiente equilibrado está previsto na Constituição Federal, em seu art. 225, que impôs ao Poder Público, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. É importante destacar que a responsabilidade em material ambiental é de natureza objetiva.

24. Outrossim, a Constituição Federal, em seu art. 23, incisos VI e IX, expressamente estabelece ser competência material comum dos entes federados a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a promoção de melhoria das condições do saneamento básico. Confira-se: (...)

25. Além disso, tenho que dispunha a Lei n. 4.771/1965, em seu art. 2º, alínea 'f' (antigo Código Florestal): (...)

⁷³ ADPF 101, julgada em 24/06/2009;

⁷⁴ RE 586224/SP – julgado em 05/03/2015;

⁷⁵ RE 627.189/SP – julgado em 08/06/2016.

⁷⁶ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 278. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021;

⁷⁷ Vide processo nº 0800244-03.2015.4.05.8403, decisão de ID 4058403.4570000;

26. A Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal), por sua vez, em seu art. 4, I, 'c' e VI, reza que: (...)

27. Analisando os textos transcritos acima, vê-se que a redação das partes destacadas são semelhantes, de modo que não houve alterações significativas entre a legislação revogada e a vigente, nessa parte. Os textos legais asseveram que é área de preservação permanente (APP), as faixas de manguezal, em toda sua extensão.

28. Compulsando-se os autos, entendo que a pretensão deduzida pelo órgão ministerial não merece êxito.

29. Conforme já ressaltado na decisão que indeferiu a tutela de urgência, e na esteira dos dispositivos legais supratranscritos, não desconheço que a atividade de extração de sal, atividade potencialmente poluidora, pode gerar risco intolerável ao meio ambiente e configurar uma das modalidades de ilícito ambiental previstos no nosso ordenamento, que pode ser objeto de tutela inibitória. **A vedação legal se verifica justamente no caso de a atividade ser desempenhada em área de preservação permanente, como ocorre com parte do empreendimento ambiental em questão. De fato, há indicativo de que a área indicada na exordial esteja inserida em área de mangue, área de preservação permanente** nos termos dos dispositivos legais supratranscritos, conforme ressaltado pelo *Parquet* na peça vestibular.

30. Contudo, segundo a legislação ambiental editada recentemente, **existe exceção a essa regra, quando o empreendimento estiver dentro de apicum ou salgado**, conforme se depreende do texto legal. Confira-se o art. 11-A, §6º e art. 61-A, ambos da Lei nº 12.651/12: (...)

31. O art. 2º, inciso XI, do Novo Código Florestal expressamente define o que se entende por *apicum e salgado*: (...)

32. Na hipótese em liça, após instrução processual, sopesando a provas colhidas, **estou convencido de que o empreendimento da ré se encontra inserido em área de apicum/salgado**, motivo pelo qual não rende ensejo à tutela requerida pelo *Parquet*.

33. **Isso porque, observo que a área ocupada pela empresa requerida constitui uma região de em que há elevada concentração de sais.** Isto não apenas em razão natureza da atividade desenvolvida pela requerida (atividade de extração de sal marinho), mas também em razão da licença de operação constante às fls. 3/5 do id. 839004, quando explica o procedimento a ser adotado na produção de sal marinho e denota que o empreendimento se encontra localizado nas "Salinas São Paulo e São Pedro".

34. Nesse sentido, **veja-se, ainda**, o "*laudo técnico sobre a ocupação do solo na Salina Henrique Lage e seu entorno (Macau-RN)*", elaborado por biólogo consultor (fls. 16/26 do id. 839021), que denota que o empreendimento em questão está inserido "*em uma zona de solo hipersalino, no qual a vegetação de mangue não se desenvolve*", e que "*esse tipo de solo apresenta presença de crostas superficiais de sais cristalizados nos períodos de estiagem anual (...), havendo a ocorrência de trechos classificados como planícies hipersalinas (apicuns ou salt flats)*".

35. **Ademais, o relatório GT-SAL** constante do id. 3340366, denotou, dentre outras coisas, que a área de preservação permanente do rio dos cavalos, onde se encontra o empreendimento, possui "*pilhas de sal da salina e tanques cristalizadores*".

36. **Confira-se, também**, o item 4.2 do Relatório Técnico Conclusivo do estudo de Mapeamento e Caracterização de APP (id. 3461031), que concluiu que: *A análise da região que ainda não havia sido ocupada pela salina identificou áreas com manguezal nos limites do imóvel, restritos a faixa junto à margem dos canais de maré que existiam na propriedade, além de áreas com solo exposto típicos de apicum e vegetação rasteira comum em salgados, provavelmente da espécie halofítica Batis marítima (Figura 5).*

37. Veja-se que toda essa documentação, submetida ao contraditório, não foi, em nenhum momento, desconstituída pelo *Parquet Federal*.

38. Outrossim, não há dúvidas de que ocupação e implantação do empreendimento sub examine ocorreu antes de 22 de julho de 2008. Veja-se que, em audiência, foi ouvido o gerente administrativo da empresa requerida, que esclareceu que a HENRQUIE LAGE SALINEIRA já existe há aproximadamente 120 (cento e

vinte) anos. Também foi ouvido servidor da Secretaria de Patrimônio da União, que esclareceu que a empresa em questão já possuía RIPs (Registro Patrimonial do imóvel no cadastro da SPU) referentes aos anos de 1918 e 1920, para os quais foram concedidos, respectivamente, os direitos de ocupação e aforamento.

39. Desta maneira, os elementos constantes dos **autos me fazem concluir** que o empreendimento da HENRIQUE LAGE SALINEIRA, **existente há cerca de cem anos, apresenta características que indicam um solo com alto grau de salinidade, estando, pois, abrangido pela exceção prevista na legislação.**

40. Ressalto, aliás, que o entendimento do legislador, permitindo a continuidade da atividade salineira em áreas como estas, **compatibiliza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o princípio da segurança jurídica**, permitindo que **empreendimentos produtivos, que beneficiam a comunidade local de diversas formas (principalmente com a geração de emprego e renda)**, sejam regularizados, **mesmo que inseridos em área de APP**, evitando, com isso, os inúmeros prejuízos, de ordem social e até mesmo ambiental, que seriam ocasionados em virtude da paralisação da atividade.

41. Sobre o tema, cito os seguintes julgados do Tribunal Regional Federal da 5ª Região: (...)

42. Assim, comprovado que o empreendimento da HENRIQUE LAGE SALINEIRA está em área de apicum/salgado, ocupação que existe muito antes do ano de 2008, o pedido deve ser julgado improcedente.

43. Por todos os fundamentos acima expostos, também não merece acolhida o pleito de que seja determinado à União o cancelamento dos registros imobiliários do patrimônio nº 7430000081-29 e 17430000060-02, em nome de Henrique Lage Salineira.

Irresignado, o MPF/RN interpôs recurso de apelação e os autos foram remetidos para a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que não negou provimento ao recurso, confirmando os fundamentos do juízo de piso:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATIVIDADE SALINEIRA. APICUNS E SALGADOS. NÃO PERTENCIMENTO AO CONCEITO LEGAL DE MANGUEZAL. APP. NÃO CONFIGURAÇÃO. OCUPAÇÃO ANTERIOR À 22/07/08. INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA DO MICROSSISTEMA AMBIENTAL. **PONDERAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS. PROTEÇÃO DEFICIENTE. INOCORRÊNCIA. CONCILIAÇÃO ENTRE OS ASPECTOS AMBIENTAL, ECONÔMICO E SOCIAL. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. (...)**

Instituídos os parâmetros pelo legislativo, ambiente mais fértil ao debate ambiental, **não cabe ao judiciário discutir a conveniência ou não de que apicuns e salgados sejam considerados um tipo particular de manguezal** herbáceo que, junto com as demais feições, constituam o ecossistema manguezal.

Vale ressaltar que tal postura não configura o reconhecimento do direito adquirido à continuidade da atividade tendente a extinguir o recurso natural, mas que a exploração, nos moldes como praticado, encontra-se em consonâncias com o regramento em vigor.

Ainda que assim não fosse, nos termos do art. 2º, V, da Lei nº 13.288/2016, **a carcinicultura integra o conceito de atividades agrossilvipastoris**, a atrair a incidência do art. 61-A, da Lei nº 12.651/2012, que expressamente autorizou a continuidade dessas atividades consolidadas em área de preservação permanentes até 22/07/08.

Conforme visto, o parágrafo 6º, do art. 11-A, da Lei nº 12.651/12, **equipara os empreendimentos de carcinicultura aos de salinas**, para fins de regularização das atividades (art. 11-A, § 6º), de modo que o tratamento àquele atribuído **deve ser a este estendido.**

Por outro lado, **o Direito Ambiental é informado por princípios voltados à efetivação da proteção ambiental**, que além de regularem objetivos e diretrizes, lhe confere coerência e direcionamento interpretativo.

O princípio da proibição de proteção deficiente, faceta positiva do princípio da proporcionalidade, vem ganhando projeção na aplicação dos direitos fundamentais, a exemplo do meio ambiente.

Contudo, esse princípio não é absoluto, **podendo ser relativizado, como consequência da valoração do princípio da proporcionalidade e seus desdobramentos como critério balizador do juízo de ponderação.**

Na lição de Humberto Ávila, "a caracterização dos princípios como deveres de otimização implica regras de colisão, cujo estabelecimento depende de uma ponderação" (Ávila, 1999).

Neste sentido, **o desenvolvimento econômico, que também tem entre seus princípios a defesa do meio ambiente (CF, art.170, VI), deve ser harmonizado com a preservação ambiental.**

O Princípio 3, da Declaração do Rio (Rio-92), é expresso ao informar que "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras".

Abordando a vertente social do princípio do desenvolvimento sustentável, o Princípio da referida Declaração chama atenção para a equidade social, ao dispor que "Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as divergências nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo".

Neste sentido, é preciso ter em mente que a região do apicum/salgado ora em análise concentra grande parcela das instalações das salinas do Rio Grande do Norte, que produz boa parte do sal do Brasil. Aspecto, inclusive, relevado para estabelecer o tratamento adotado na atual conformação legal.

Não se vislumbra, pois, uso abusivo dos recursos naturais ou de agressões tais que desrespeitem os limites biológicos de recuperação do ecossistema **em níveis superiores ao impacto ambiental negativo esperado da atividade produtiva.**

Dito isso, **não há que se falar em proteção deficiente quando se concilia o aspecto ambiental ao econômico e social da atividade.**

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO à apelação. (...) ⁷⁸.

Logo na ementa, chama a atenção para a utilização conjunta dos termos “ponderação” e “conciliação” por se questionar como poderia ocorrer conciliação entre as questões ambientais, econômicas e sociais da atividade mediante a ponderação de interesse se, facilmente, constata-se a antinomia da conciliação para com a ponderação. Em ato contínuo, o juízo aduz a incompetência do Judiciário para avaliar a equiparação dos mangues para com os salgados e apicuns, ao passo que faz interpretação extensiva para equiparar os empreendimentos de carcinicultura aos de salinas.

Dessume-se, assim, que as decisões supracitadas incorreram na visão simplista sem o resultado do desenvolvimento sustentável. Inclusive, alerta-se que, nesses casos de judicialização ambiental, para que a decisão judicial seja eficaz, é necessária a aceitabilidade social, o que exige argumentos consistentes para que tal eficácia não seja mitigada como no caso da vaquejada, rinhas de galo e farra do boi, que continuam ocorrendo mesmo tendo sido

⁷⁸ TRF-5 – Apelação Cível - 0800244-03.2015.4.05.8403, Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Filho Moreira, Data de julgamento: 05/09/2019, Terceira Turma, Data de publicação: DJE: 09/09/2019;

declarada a inconstitucionalidade dessas práticas⁷⁹. No caso das salinas, também é clarividente a ineficácia dos precedentes produzidos nos autos nº 0800244-03.2015.4.05.8403, tanto em primeira como em segunda instância, por carecerem de argumentação consistente, de modo que não houve aceitabilidade do MPF/RN quanto à licitude da ocupação das salinas e ocasionou o ingresso de novas ações em 2019 contra 18 empresas salineiras.

Para que as decisões a serem proferidas nos processos ainda em trâmite não incorram nos mesmos problemas constatados nos autos dos julgamentos supracitados, faz-se necessário estabelecer a integração entre as quatro dimensões da sustentabilidade, em observância ao objetivo preconizado no art. 5.º, I, da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/99), que é “o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos”.

Para tanto, propõe-se procedimentos integrativos para orientar e organizar o processo decisório, entre os quais, destacaram-se: o acesso à informação e a participação no processo de tomada de decisão, a avaliação de impacto ambiental nos projetos de desenvolvimento, a audiência pública nos processos institucionais, a intervenção de *amici curiae* no processo judicial e a aglutinação de princípios ambientais que compõem a estrutura do desenvolvimento sustentável⁸⁰.

Ademais, o jurista em comento também indica três premissas para a estruturação do quadro do processo decisório judicial integrativo: o desenvolvimento sustentável como conceito guarda-chuva, o princípio da integração na qualidade de aglutinador das dimensões do desenvolvimento sustentável e os indicadores de sustentabilidade enquanto braço operacional do princípio da integração⁸¹.

Muito embora o Código de Processo Civil não preconize os indicadores de sustentabilidade enquanto meios de provas, o art. 369 enfatiza que “As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código”. Ademais, a Agenda 21, documento firmado por 179 países na Rio-92, já consta a possibilidade de uso dos indicadores que podem ser compreendidos como “conceitos teóricos e práticos que aglutinam dados primários brutos obtidos mediante

⁷⁹ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 274. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021;

⁸⁰ SANTOS, op. cit., p. 21;

⁸¹ SANTOS, op. cit., p. 308;

levantamentos científicos ou por pesquisas estatísticas sobre determinados eventos empíricos da realidade social”⁸².

Dentre as formas específicas que os indicadores de sustentabilidade podem influenciar a tomada de decisão, tem-se a construção de argumentos jurídicos consistentes na integração das dimensões do desenvolvimento sustentável e a ampliação da informação técnica a ser utilizada pelas partes litigantes e pelo magistrado na motivação das decisões judiciais.

Tais indicadores podem ser valorado de acordo com a base empírica dos dados através da confiança na instituição que os produziu, da amplitude das dimensões conceituais trabalhadas com explicação da posição da comunidade científica sobre o assunto, da credibilidade da informação através do mínimo de consenso sobre a temática e a elucidação que representa o modo como os indicadores de sustentabilidade apontam as soluções integradoras para o conflito multidimensional⁸³.

Destarte, os indicadores restringem a discricionariedade decisória acerca do desenvolvimento sustentável e contribuem com a previsibilidade, uniformidade e segurança da jurisdição, além de propiciar a conciliação das dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais do desenvolvimento econômico, fomentando a visão decisória integrativa⁸⁴.

5 ATENUAÇÃO DO CONFLITO POTIGUAR SOB A LENTE INTEGRATIVA

Além dos conceitos trabalhados na tese de doutoramento, para finalizar a esquematização do litígio e melhor instruir a interpretação dos leitores, também é necessária a revisão da produção científica de Santos (2019b) voltada exclusivamente para a influência dos indicadores de sustentabilidade na lide das salinas potiguares.

É importante esclarecer que a atividade de extração de sal no RN interfere no ecossistema marinho com a captação da água do mar, o despejo de salmoura e o transporte marítimo, bem como influencia no ecossistema da via costeira com a intervenção em APP e impacta no ecossistema terrestre com “a ocupação de extensas áreas rurais, o transporte rodoviário, o processo de industrialização, a geração de emprego e renda, as isenções fiscais, o processo competitivo de mercado”⁸⁵.

⁸² SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração**. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 172. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021

⁸³ SANTOS, op. cit., p. 258;

⁸⁴ SANTOS, op. cit., p. 42;

⁸⁵ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. A integração como essencial à estruturação da melhor decisão sobre o desenvolvimento sustentável: a influência dos indicadores de sustentabilidade na complexa problemática

Tendo em vista que a lente integrativa busca estabelecer conexão entre as dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais, é necessário, inicialmente, dissecar os fatores de cada uma das dimensões para que posteriormente venham a ser reconciliados. Ressalta-se que a teoria do consequencialismo jurídico no Direito interno foi positivada pela Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, que preconizou, no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a seguinte redação:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Brasil, 2018)

Por isso, propõe-se a construção dos indicadores de sustentabilidade que devem ser estruturados por profissionais especializados nas dimensões do conflito (ecologistas, economistas, engenheiros, dentre outros) e dos indicadores jurídicos de sustentabilidade que devem ser sistematizados pelos próprios operadores do Direito. Nesse giro, organizou-se vinte e dois indicadores de sustentabilidade correlacionados às quatro dimensões do desenvolvimento sustentável que podem orientar o processo decisório no imbróglio potiguar⁸⁶.

Na dimensão ecológica, são listados seis indicadores, quais sejam, a temperatura marinha, as reservas marinhas, os recursos não vivos, o vazamento de poluentes e a balneabilidade, porque, para que seja identificada a integração com as questões ecológicas do desenvolvimento sustentável, faz-se necessário que a atividade salineira não afete a temperatura marinha, não desrespeite as reservas marinhas, não destrua recursos não vivos, não provoque a emissão de poluentes, não interfira na balneabilidade das praias e nem cause danos às populações de espécies marinhas⁸⁷.

Já na dimensão social, são sete indicadores: espaços costeiros, turismo, pesquisa científica, comunidades costeiras, assentamentos costeiros, saúde e educação ambiental. Para que ocorra a integração das questões sociais do desenvolvimento sustentável e da análise desses indicadores, é necessária a constatação de que as salinas não alteram a vocação original dos espaços costeiros, não impedem o crescimento do turismo ecológico, respeitam as comunidades costeiras, bem como suas tradições e culturas, aplicam a responsabilidade social empresarial em parceria com o Poder Público no respeito aos assentamentos costeiros, geram receitas para

jurídica da atividade salineira potiguar. In: CRISTINO, Tarin. **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito**: a conservação e a preservação dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 33-65 2019b., p. 33. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1kBrhAL_YRXSVyXtNf_udRjgDQqlqMizp/view. Acesso em: 22 abr. 2021.

⁸⁶ SANTOS, op. cit., p. 49;

⁸⁷ SANTOS, op. cit., p. 49;

investimento em políticas públicas de saúde e contribuem na consciência pública protetora do meio ambiente⁸⁸.

Na dimensão econômica, devem ser averiguados cinco indicadores — competição, tributação, mineração, economia local e economia nacional — que irão revelar a integração das questões econômicas do desenvolvimento sustentável desde que verificado que a atividade de extração de sal no RN não interfere na liberdade de iniciativa e livre concorrência, que ela aumenta a receita do poder público mediante o recolhimento de tributos como o IPI e o ICMS, permite que o Estado arrecade a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e estimula a economia local com reflexos na economia nacional⁸⁹.

No que diz respeito à dimensão institucional, devem ser apurados quatro indicadores — orçamento público, comunidades, gestão democrática e ciência — que integram as questões institucionais do desenvolvimento sustentável quando ocorre a destinação de recursos orçamentários pelo poder público para a proteção do ambiente marinho-costeiro e a tomada de decisões passa consulta da coletividade organizada e por parâmetros científicos⁹⁰.

⁸⁸ SANTOS, op. cit., p. 50;

⁸⁹ SANTOS, op. cit., p. 51;

⁹⁰ SANTOS, op. cit., p. 52;

6 CONCLUSÃO

Respondendo à problemática sugerida, fez-se uma robusta descrição do litígio ao expor o contexto fático acerca da ocupação das salinas no estado do Rio Grande do Norte mediante a narrativa factual do surgimento do litígio até os dias atuais, perpassando pela denúncia da primeira Ação Civil Pública em 2007, pela Operação Ouro Branco deflagrada em 2013, até as Ações Cíveis Públicas ajuizadas em 2019, no desígnio de apresentar os marcos cronológicos do conflito, propiciando a compreensão do fenômeno em sua totalidade e prezando pela importância de interpretar os eventos de forma organizada e intuitiva.

Foi comprovado que as nuances jurídicas, econômicas e sociais têm sido ofuscadas na repercussão do assunto, porque o discurso informativo dos meios de comunicação digital consiste, predominantemente, na reprodução integral das informações fornecidas unilateralmente pela assessoria de imprensa do MPF/RN, enfatizando a suposta antinomia entre interesses econômicos e ambientais. Assim, as publicações se posicionam positivamente em relação ao Parquet e têm a imparcialidade questionada ao não propiciarem o direito ao contraditório do setor salineiro⁹¹, condicionando a opinião pública, ofuscando a complexidade do litígio e culminando na propagação de solução unidimensional – a desocupação generalizada das salinas.

Ademais, apresentou-se os principais dilemas jurídicos de ordem material e processual identificados nos autos dos processos judiciais em análise, tais como os diplomas normativos aplicáveis, as vias eleitas, o interesse e a legitimidade das partes, a jurisdição e a competência, a pretensão autoral e as teses de defesa, com ênfase no respaldo jurídico que sustenta os pedidos das partes acerca da (i)licitude da ocupação. Quanto à adequação da via eleita, frisou-se que os questionamentos acerca de dispositivos constitucionais arguidos pelo MPF/RN desencadeiam a celeuma acerca da adequação do controle de constitucionalidade difuso nas ACPs.

Também foi demonstrada a controvérsia acerca da preliminar de ausência de interesse de agir do IBAMA, porque o IDEMA aduz que inexistente ato ilícito até que seja declarada inconstitucional a norma que admite a ocupação das salinas em áreas de apicuns e salgados e subsidiou os licenciamentos já expedidos. Ademais, mereceu destaque o impasse jurídico

⁹¹ MELO, André Wolmer de; COSTA, Luciana Miranda. A Assessoria de Imprensa do MPF/RN e a Configuração do Discurso Informativo sobre a Ocupação de Áreas de Proteção Ambiental. **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação**: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Virtual, p. 1-15, 10 dez. 2020, p. 11. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2020/resumos/R15-1894-1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021

acerca do conflito aparente de competência de fiscalização entre o IBAMA e o IDEMA, suscitando-se, conseqüentemente, o conflito de legitimidade processual entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. Foi salientado, ainda, a mitigação do Princípio da Competência Adequada, tendo em vista que não ocorreu a conexão dos processos para decisão conjunta, tampouco foi instaurado o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDRs), restando evidenciado o risco da proliferação de decisões conflitantes ou contraditórias.

Além dos principais impasses jurídicos acerca da propositura e composição da lide, destacou-se os principais pontos controvertidos que tangem as causas de pedir e os pedidos das partes tocantes a (i)licitude da ocupação das salinas potigüares, quais sejam: a regulação normativa dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs); a constitucionalidade do art. 11-A, § 1º e § 6º do Código Florestal; a matéria de Direito Intertemporal; as mudanças normativas ocasionadas com o Novo Código Florestal e o princípio de proibição do retrocesso ambiental; a necessidade de avaliação de alternativas técnicas e locacionais; o interesse social e a utilidade pública da extração do sal.

Em ato contínuo, foram apresentados os paradigmas jurisprudenciais que tangem à lide, enfatizando a eficácia da autocomposição em litígios ambientais, em especial a celeridade e efetividade de TACs, que podem ser firmados tanto extrajudicialmente como no curso da ação judicial, dessumindo que "o excesso de litigância e a judicialização dos conflitos, que as medidas ora analisadas visam aplacar, acarreta uma insustentabilidade que repercute na própria credibilidade do Poder Judiciário"⁹².

Ademais, foi reafirmado o convite de Santos (2019a) direcionado aos operadores do Direito para lidar com os indicadores de sustentabilidade, uma vez identificadas as deficiências na argumentação jurídica das decisões judiciais envolvendo conflitos sobre sustentabilidade, visto que há predominância da visão simplista e da visão unidimensional em detrimento da visão integrativa. Destarte, além de ser imprescindível enxergar a lide em sua perspectiva histórica, mostrou-se que é necessário atentar para os dilemas jurídicos, econômicos e sociais envolvidos para que seja fomentada a visão integrativa e a atenuação do litígio.

A partir daqui, espera-se que tenha corroborado a difusão da lide na comunidade acadêmica e que as inquietações levantadas contribuam com o estado da arte para o desenvolvimento científico futuro.

⁹² TOLEDO, André Medeiros; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 52-72, 15 nov. 2019, p. 65. Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23531>. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23531>. Acesso em: 22 dez. 2020

REFERÊNCIAS

AGUIAR, L. S.; AMARO, V. E.; Araújo, P. V. N.. Meio Século De Código Florestal E Implicações Nas Áreas De Preservação Permanente de um Estuário Hipersalino no Semiárido Brasileiro. **Anuário do Instituto de Geociências** - Ufrj, [S.L.], v. 41, n. 2, p. 191-210, 20 ago. 2018. Instituto de Geociências - UFRJ. http://dx.doi.org/10.11137/2018_2_191_210. Disponível em: <http://www.ppegeo.igc.usp.br/index.php/anigeo/article/view/12983>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). **SUMÁRIO MINERAL 2017**. 37. ed. Brasília: ANM, 2019. 201 p. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumariomineral_2017. Acesso em: 07 jun. 2020;

BRASIL. Justiça Federal no Rio Grande do Norte. Ata de audiência. **Processo nº 0001849-04.2007.4.05.8401**. 10ª Vara Federal. 13 de setembro de 2012. Exequente: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTRO. Executado: MARICULTURA TROPICAL LTDA. Disponível em: <https://consulta.jfrn.jus.br/consultatebas/resconsproc.asp>. Acesso em 14 out. 2020;

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Decreto salinas ação corrigida**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/docs/decreto-salinas-acao-corrigida/view>. Acesso em: 03 jan. 2020;

DINIZ, Marco Túlio Mendonça; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. A produção de sal marinho no Brasil e sua correlação com a pluviometria anual e o crescimento econômico nacional. **Caminhos de Geografia**, [S.L.], v. 20, n. 69, p. 20-35, 27 maio 2019. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rcg206940504>. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/40504>. Acesso em: 02 jan. 2021.

FARIAS, Rodolfo Rodrigo Souza. **Impacto físico e financeiro da desocupação de Área de Preservação Permanente (APP) explorada por uma salina de grande porte do Rio Grande do Norte**. 2019. 12 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência e Tecnologia, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Mossoró, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/4834>. Acesso em: 25 jan. 2021;

FERNANDES, Rogério Taygra Vasconcelos. **Atividade salineira em manguezais do semiárido: impactos ambientais e reflexos econômicos da recuperação ou compensação ambiental das áreas degradadas**. 2019. 99 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Animal, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Mossoró, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/3737>. Acesso em: 30 jan. 2021;

LEITE, Marcelo Lauar. Descortinando um direito fundamental: notas sobre a livre iniciativa. **Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 6, p. 1-15, 15 set. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/5795>. Acesso em: 15 mar. 2020;

LEMOS, Ranna Raniely de Souza. **Análise dos aspectos ambientais e econômicos relacionados à exploração de sal em Areia Branca-RN**. 2018. 12 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência e Tecnologia, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Mossoró, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/4445>. Acesso em: 19 jan. 2021;

LIBERALINO, Ana Paula da Silva; LEITE, Marcelo Lauar. Das restrições estatais ao direito fundamental à livre iniciativa. **Videre**, Grande Dourados, p. 220-234, jan. 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/4847>. Acesso em: 14 mar. 2020;

MASERO, J.A. Assessing alternative anthropogenic habitats for conserving waterbirds: salinas as buffer areas against the impact of natural habitat loss for shorebirds. **Biodiversity and Conservation**, v. 12, p. 1157-1173.

MEDEIROS, Samylle Ruana Marinho de; CARVALHO, Rodrigo Guimarães de; PIMENTA, Melissa Rafaela Costa. A proteção do ecossistema manguezal a luz da lei: 12.651/2012: novos desafios para a sustentabilidade dos manguezais do Rio Grande Do Norte. **Geotemas**, Mossoró, p. 1-20, jun. 2014. Disponível em: <http://periodicos.uern.br/index.php/geotemas/article/view/1064>. Acesso em: 19 dez. 2020.

MEDEIROS, Wendson Dantas de Araújo; CUNHA, Lúcio; ALMEIDA, Antônio Campar de. Dinâmica territorial e impactos ambientais no município de Areia Branca-RN (nordeste do Brasil): uma análise preliminar. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, vol. 2, p. 1-14, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820718.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020;

MELO, André Wolmer de; COSTA, Luciana Miranda. A Assessoria de Imprensa do MPF/RN e a Configuração do Discurso Informativo sobre a Ocupação de Áreas de Proteção Ambiental. **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Virtual, p. 1-15, 10 dez. 2020. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2020/resumos/R15-1894-1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021;

MORAES, Maria Célia Marcondes de; MÜLLER, Ricardo Gaspar. História e experiência: contribuições de E. P. Thompson à pesquisa em educação. **Perspectiva**, Florianópolis, vol. 21, n. 02, p. 329-349, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/9653/8882>. Acesso em: 07 jun. 2020;

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. **Thema**, Pelotas, vol. 8, n. 1, p. 1-13, ago. 2011. Disponível em: <http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/67/36>. Acesso em: 12 mar. 2020;

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A OPERACIONALIDADE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da**

integração. 2019a. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://ppgd.unb.br/component/agenda/agenda/47>. Acesso em: 03 jan. 2021;

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. A integração como essencial à estruturação da melhor decisão sobre o desenvolvimento sustentável: a influência dos indicadores de sustentabilidade na complexa problemática jurídica da atividade salineira potiguar. In: CRISTINO, Tarin. **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito:** a conservação e a preservação dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019b. p. 33-65. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1kBrhAL_YRXSVyXtNf_udRjgDQqlqMizp/view. Acesso em: 22 abr. 2021;

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. Compatibilização ou preponderância de valor na aplicação da sustentabilidade? **REJUR - Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, p. 144-164, jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/6927>. Acesso em: 15 jan. 2021;

SANTOS, Júlio César Souza dos; LOPES, Karoline Fernandes Pinto. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RN EM MATÉRIA AMBIENTAL: análise dos principais termos de ajustamento de conduta. **Revista Interface**, Natal, p. 154-174, jun. 2018. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/849>. Acesso em: 04 dez. 2020;

SIESAL. Sindicato da Indústria da Extração do Sal no Estado do Rio Grande do Norte. **Atas das assembleias ordinárias.** Mossoró, Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em: <https://www.mossorohoje.com.br/noticias/26155-sindicatos-dos-salineiros-contestam-mpf-sobre-a-producao-de-sal-no-rn>. Acesso em: 21 jun. 2020;

SOUZA, Caroline A.; DUARTE, Luís Felipe A.; JOÃO, Márcio C.A. & PINHEIRO, Marcelo A.A. Biodiversidade e conservação dos manguezais: importância bioecológica e econômica. In: Pinheiro, M.A.A. & Talamoni, A.C.B. (Org.). **Educação Ambiental sobre Manguezais.** São Vicente, s.n., 2018, p. 16-56. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Marcio_Joao2/publication/322788597_Biodiversidade_e_conservacao_dos_manguezais_importancia_bioecologica_e_economica/links/5a6fe5e0aca272e425eb303a/Biodiversidade-e-conservacao-dos-manguezais-importancia-bioecologica-e-economica.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020;

SOUZA, Marianne Maia; SILVA, Jefferson T.; FERNANDES, Rogério T. V.; El desarrollo económico de las salinas brasileñas frente el dilema político y ambiental. **Actas Del III Congreso Internacional De Geografía Urbana - III CIGU.** Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, 2019. Disponível em: https://c56fd959-3825-48bf-98ae-8f8218a02972.filesusr.com/ugd/265d00_20a48538f07540d2b4bec135d954471f.pdf;

TOLEDO, André Medeiros; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 52-72, 15 nov. 2019.

Pontificia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.
<http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23531>. Disponível em:
<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23531>. Acesso em: 22 dez. 2020.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019;

YANE, A A; HERAWATI, N; HAJAR, M A I; SANGKALA; THARA, T; HANS, A; HIDAYAT, A R. Environmental and social policy analysis on traditional salt production in Jeneponto Regency, Indonesia. **Earth and Environmental Science**, Indonésia, vol. 343, ago. 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/343/1/012091/pdf>. Acesso em 29 jul. 2020.