

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 760  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de se cumprir o imperativo constitucional de cumprir-se o princípio da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.737, de minha relatoria, DJ 8.6.2021; a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.928, de minha relatoria, DJ 23.11.2021; a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.432, de minha relatoria, DJ 8.4.2021; a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 526, de minha relatoria, DJ 11.5.2020; a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.495, relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 23.11.2020; a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJ 5.10.2020.

2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelos partidos políticos Partido Socialista Brasileiro – PSB, Rede Sustentabilidade – REDE, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Verde, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Partido Comunista do Brasil – PCdoB, impugnando práticas na atual gestão ambiental pela União. Reiteram-se nesta arguição o que se vem questionando em outras ações de controle abstrato em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (relator o Ministro Roberto Barroso, que tem como objeto a “omissão inconstitucional da União ao não adotar providências de índole administrativa para funcionamento do Fundo do Clima”); Arguição de Descumprimento de

## ADPF 760 / DF

Preceito Fundamental n. 735 (de minha relatoria, agendada para a presente pauta de julgamento, em que se questiona o Decreto nº 10.341/2020, por meio do qual foi autorizado o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e demais ações subsidiárias a fim de realizar ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais e combate a focos de incêndio); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743 (Relator o Ministro André Mendonça, na qual se impugna a “gestão ambiental brasileira, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 746 (Relator o Ministro André Mendonça, que tem como objeto omissão quanto aos deveres de proteção dos biomas do Pantanal e Amazônia), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 747 (Relatora a Ministra Rosa Weber, julgada procedente pelo Plenário em 14.12.2021, para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 755 (Relatora a Ministra Rosa Weber, em que se questiona o Decreto nº 9.760/2019, por ter criado uma etapa de conciliação no processo sancionador ambiental, paralisando os procedimentos administrativos respectivos, além de ter inviabilizado a conversão de multas em serviços ambientais) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54 (de minha relatoria, agendada para julgamento nessa assentada, que tem como objeto a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente no combate ao desmatamento na Amazônia) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59 (Relatora a Ministra Rosa Weber, incluída na presente sessão de julgamento, que aponta “omissão inconstitucional da UNIÃO quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do “FUNDO AMAZÔNIA”).

Os arguentes apontam estar-se, no Brasil, em *estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental*, o que teria sido ocasionado pelo

abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm pelo Governo Federal e ausência de adoção de medidas que pudessem assegurar a continuidade do combate ao desmatamento. Como consequência, tem-se a evolução da taxa de desmatamento e de queimadas na Amazônia Legal entre 2018 e 2020, com repercussão sobre unidades de conservação e terras indígenas. Tudo a ocasionar, direta e objetivamente, danos ambientais na conservação da Floresta Amazônica, com efeitos deletérios e graves à questão ambiental e à saúde de todos.

3. A alegada deficiência na gestão ambiental foi articulada na petição inicial com os seguintes pontos: *a)* redução da fiscalização e controle ambientais, com decréscimo na efetividade das autuações e dos processos sancionatórios ambientais (fls. 34-37); *b)* redução e inexecução orçamentária no Ministério do Meio Ambiente (fls. 38-41); *c)* redução, inexecução orçamentária e carência de servidores no Ibama, ICMBio e Funai (fls. 41-48); *d)* paralisação do Fundo Amazônia, com ausência de apresentação de novos projetos (fls. 42-53); *e)* inefetividade das operações de garantia da lei e da ordem e operação Verde 2 com consequências nefastas sobre a autonomia e eficiência das unidades de conservação e dos órgãos de prevenção, controle e fiscalização ambientais (fls. 53-56); *f)* transferência inconstitucional da coordenação dos órgãos ambientais para comandos militares (fls. 53-54); *g)* desregulamentação ambiental abusiva, através da edição do Decreto nº 9.760/2019, que criou a etapa de conciliação no processo sancionador ambiental. Pelo Decreto n. 10.084/2019 se permitiu o cultivo de cana-de-açúcar na Amazônia Legal e, ainda, pelo Despacho Interpretativo n. 706900/2020 do IBAMA se extinguiu a fiscalização *in loco* da madeira objeto de exportação (fls. 56-60); *h)* falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm, o que impediria o controle social e institucional de suas ações (fls. 60-63); *i)* “*extinção branca*” do PPCDAm, pela desestruturação administrativa dos órgãos de combate ao desmatamento e proteção do clima (fls. 63-67); *j)* aumento na taxa de

desmatamento, demonstrada por dados do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia – PRODES e do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, apontando evolução especialmente descontrolada em unidades de conservação e terras indígenas (fls. 73-89);  
k) inexecução de deveres internacionais de redução de desmatamento e de combate à emergência climática assumidos na Conferência Mundial do Clima de Copenhague/Dinamarca, especialmente o de reduzir, até 2020 (ano do ajuizamento da arguição), os índices anuais de desmatamento da Amazônia Legal no máximo a 3.925 km<sup>2</sup>, o que corresponde às previsões do art. 12 da Lei n. 12.187/2009 e inc. I do §1º do art. 19 do Decreto n. 9.578/2018, que internalizaram a meta assumida pelo Brasil perante a comunidade internacional de redução do desmatamento em 80% até o ano de 2020, em relação à média verificada entre 1996 e 2005 (fls. 28, 104-109).

Preliminares

4. Os arguentes são partidos políticos com representação no Congresso Nacional, pelo que, nos termos do inc. VIII do art. 103 da Constituição da República, são legitimados ativos para ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, sendo desnecessária, pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a demonstração do requisito de pertinência temática (ADI 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.3.1996, e ADI 1.396-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 7.2.1996).

5. A Advocacia-Geral da União argui, em preliminares, os seguintes óbices processuais: a) ausência de questão constitucional na matéria; b) inobservância do requisito da subsidiariedade; c) inadequação do uso do processo objetivo para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; d) impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo (e-doc. 116).

6. Na presente arguição questionam-se alegadas “ações e inações inconstitucionais perpetradas pelo Poder Público federal que paralisam e inviabilizam a execução efetiva e suficiente da política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática” (fl. 14, e-doc. 1)

Da matéria constitucional cuidada nesta Arguição

7. Quanto à preliminar referente à presença, ou não, de matéria constitucional na questão posta a exame, sequer é necessário algum esforço para a demonstração da impropriedade da objeção apresentada. A matéria está fundamentada em eventual ofensa ao disposto no art. 225 da Constituição da República, no qual se põe, no direito brasileiro, o núcleo normativo do direito ambiental brasileiro (SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 53).

É a Constituição do Brasil de 1988 que estabelece, expressamente, em seu art. 225, os deveres do Estado e da coletividade para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ali se impondo a obrigação estatal de intervir, pela senda legislativa e na administrativa, para assegurar a manutenção dos processos ecológicos essenciais. Nesse sentido, por exemplo, Hermann Benjamim esclarece que

*“Uma das missões das normas constitucionais é estabelecer o substrato normativo que circunda e orienta o funcionamento do Estado. Nesse sentido, a inserção da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita e, por isso, obriga a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. Em tempos de declínio de confiança nas instituições estatais e de redução da presença do Estado na economia, é providência bem-vinda. Da intervenção excepcional e pontual, típica do modelo liberal, passa-se à intervenção imposta e sistemática. Em tal cenário, já não se requer apelos a desastres naturais (liberalismo), nem a catástrofes econômicas (welfarismo) para justificar o protagonismo ecológico do Estado. Para tanto, basta a crise*

*ambiental, devidamente notada pelo texto constitucional.*

*Ou seja, diante do novo quadro constitucional, a regulação estatal do ambiente dispensa justificção legitimadora, baseada em técnicas interpretativas de preceitos tomados por empréstimo, pois se dá em nome e causa próprios. Em face da exploração dos recursos naturais, a ausência do Poder público, por ser a exceção, é que demanda cabal justificativa, sob pena de violação do dever inafastável de (prontamente) agir e tutelar” (BENJAMIN, Antônio Herman. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira” in CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 100).*

Anote-se que a omissão estatal e as medidas que enfraquecem a fiscalização para a prevenção e a contenção da degradação ambiental, tornando menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado, desobedecem o *caput* do art. 225 da Constituição da República. Nega-se com aquela omissão o cumprimento ao princípio da prevenção, preceito inerente ao dever de proteção imposto ao Poder Público, pois “*não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção*” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 24. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 121).

De pronto se realce que pelo princípio da prevenção impõe-se como dever estatal a adoção de providências antes da ocorrência de dano concreto, nos casos em que se conheça previamente as causas e as consequências lesivas ao meio ambiente, à saúde e à dignidade da vida da geração presente e futura. O atendimento obrigatório ao princípio da prevenção dá-se para impedir-se a ocorrência do dano previsível e previsto ou diminuir os efeitos dele decorrentes.

8. O dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República abriga o princípio da prevenção contra danos ambientais, sendo previsto, em

especial, nos incs. V e VII do parágrafo 1o. do art. 225 da Constituição e também em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (introduzido no direito brasileiro pelo Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998):

*“As partes da presente Convenção, (...) atentas também ao fato de que a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam e a redução no mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus físicos, (...) Determinadas a proteger, por meio de um controle rigoroso, a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos que podem resultar da geração e administração de resíduos perigosos e outros resíduos” (Decreto n. 875/1993).*

*“As Partes Contratantes, (...) Observando que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica” (Decreto n. 2.519/1998).*

9. No julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 747, pela qual questionada a revogação das Resoluções ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA pela Resolução n. 500/2020, a Ministra Rosa Weber, Relatora, assentou relativamente ao ponto do cabimento da arguição:

*“(...) a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida” (DJe 3.11.2020).*

Os comportamentos questionados na presente arguição, alegados como contrários ao direito fundamental das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e ao direito à vida (art. 5º), à vida digna (inc. III do art. 1º), à saúde (art. 196), aos direitos fundamentais dos povos indígenas às suas terras tradicionais (art. 231), dos povos e comunidades tradicionais (arts. 215 e 216) e das crianças e adolescentes (art. 227), devem ser examinados no cotejo levado a efeito em face dos preceitos fundamentais.

Nenhuma dúvida pode ser seriamente arguida, portanto, quanto à natureza constitucional da matéria cuidada na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

*Do requisito da subsidiariedade*

**10.** Além da Advocacia Geral da União também o Procurador-Geral da República afirma descumprido o princípio da subsidiariedade, a ser atendido para seguimento válido do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Condiciona-se o seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar, eficazmente, a situação de lesividade indicada pelo autor. Para o órgão do Ministério Público atuante neste Supremo Tribunal não há o cumprimento deste requisito.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não descumpra o que posto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, pois não se comprova outro meio apto e eficaz para impedir a continuidade da afronta afirmada ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à preservação e proteção das florestas e das condições ambientais.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito

## ADPF 760 / DF

Fundamental n. 664, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, afirmou:

*“(...) o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Plenário, DJe 4.5.2021).*

**11.** Na espécie, alega-se a continuada prática de atos comissivos e omissivos pela União em comprovada ineficiência de execução de políticas públicas estatais para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Sem a execução eficiente daquelas políticas não se dá cumprimento às metas climáticas assumidas pelo Brasil. O questionamento judicial é tido como imprescindível para voltar-se a dar cumprimento aos princípios e às regras constitucionais, mostrando-se ineficazes os demais mecanismos jurisdicionais para a proteção dos preceitos fundamentais apontados nesta arguição como descumpridos.

Em situação análoga à presente, este Supremo Tribunal admitiu, por exemplo, arguição cujo objeto eram falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da Covid-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e de extermínio de etnias, determinando-se condutas a serem adotadas pelo Poder Público, com o objetivo de minimizar os impactos decorrentes da pandemia nesses Povos. Tem-se no voto do Ministro Roberto Barroso, Relator, quanto ao cabimento da arguição:

*“A ação em exame também atende aos demais requisitos de admissibilidade. Nesse sentido, a alegação de violação à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inc. III), aos direitos à vida (CF, art. 5º, caput ) e à saúde (CF, arts. 6º e 196), bem como ao direito dos povos indígenas a viverem em seu território, de acordo com suas culturas e tradições (CF, art. 231), enquadra-se como ameaça de violação a preceito fundamental, conforme doutrina e jurisprudência sobre a matéria[2]. A ação volta-se contra um conjunto de atos comissivos e omissivos, normativos e concretos, praticados pelo Poder Público, de natureza heterogênea, já indicados acima. Tais atos e os pedidos veiculados pelos requerentes só poderiam ser apreciados, em seu conjunto, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não há outra ação direta que comporte tal objeto. E há necessidade de que se produza uma decisão com efeitos vinculantes e gerais para o Judiciário e para a Administração Pública. Está presente, portanto, a exigência de subsidiariedade da ação (ADPF n. 709-MC-Ref, Plenário, DJe 7.10.2020).*

**12.** As múltiplas ações ilegítimas e outras tantas omissões apontadas na peça inicial da presente arguição apresentam quadro de omissão continuada e contrária aos preceitos fundamentais apontados pelos arguentes, que indicam falhas graves na execução dos planos e programas vigentes comprovadamente determinantes para a redução da emissão de carbono e diminuição do desmatamento e das queimadas ilegais, na fiscalização e no controle ambientais, na execução orçamentária de políticas públicas nessa área, confecção de atos normativos redutores da proteção ambiental, omissão no repasse de informações sobre a política ambiental em andamento, além do descumprimento das obrigações assumidas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

É função deste Supremo Tribunal guardar a ordem constitucional, do que se tem a sua função de assegurar a observância do princípio da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da proteção prevenção para preservação do meio ambiente ecologicamente

equilibrado. Como é função do Estado brasileiro guardar e resguardar a Floresta Amazônica, os direitos dos povos indígenas e de todos os brasileiros e gentes do tempo presente e do futuro, titulares do direito à dignidade ambiental que é inerente à existência digna.

*Alegada “inadequação do processo objetivo para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas”*

**13.** A Advocacia-Geral da União sustenta a inadequação do uso do processo objetivo para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas .

Sequer pode ser considerada nova, menos ainda inédita, a admissão de arguição de descumprimento de preceito fundamental em casos nos quais se questione omissão pela ausência de coordenação efetiva e eficaz, supervisão e monitoramento de políticas públicas, a serem implementadas para cumprimento de preceito fundamental garantidor de direitos individuais ou coletivos.

Assim, por exemplo, no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu a sua admissibilidade. Nela se veiculavam pedidos sobre atos omissivos e comissivos dos Poderes Públicos em ofensa a preceitos fundamentais, comprobatórios do “*estado de coisas inconstitucionais*”, fixando-se as teses para minorar a situação de massiva contrariedade aos direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 19.2.2016).

Também foi considerada adequada e, portanto, cabível a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que reafirmou aquele entendimento deste Supremo Tribunal Federal, por exemplo, na ADPF n. 635. Nela se apontava “(i) *uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução*

*complexa que exija a participação de todos os poderes*". Na medida cautelar deferida naquela Arguição, Relator o Ministro Edson Fachin, reafirmou-se o cabimento de ação de controle abstrato para a fixação de providências para diminuir os altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais no Estado do Rio de Janeiro. É a ementa do precedente:

*“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADE DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. 2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os*

*poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro. 3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. 4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários*

*para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais. 5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”. 6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. 7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de accountability da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais*

*informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. 8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direitos humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. 9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações. 10. Um Estado que apresenta altos índices de*

*letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais. 11. Medida cautelar parcialmente deferida". (ADPF n, 635 MC, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 21.10.2020)*

14. A omissão ou ação deficiente ou ineficiente pela adoção de políticas públicas que conduzam a violações a direitos fundamentais assegurados constitucionalmente há de ser sindicalizável pelo Poder Judiciário, como se tem nas situações processuais acima mencionadas. Apontada e comprovada violação massiva e persistente de direitos humanos, cabível é o controle dos atos administrativos – omissivos ou comissivos – pelo Poder Judiciário, sendo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental via processual adequada para o controle de constitucionalidade. Neste sentido pronunciou-se, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes na antes mencionada medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635:

*"Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.*

*Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial.*

(...)

*É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais deve-se reiterar: a) a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política ou serviço público; b) a verificação de que essa violação decorre de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; c) a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial”.*

15. A inicial aponta um quadro estrutural e persistente de ações deficientes ou ineficientes e omissões estatais a gerar retrocessos em matéria de proteção ao meio ambiente, especialmente no que se refere à proteção ambiental da Amazônia. Indica-se degradação da floresta aproximando-se do “ponto de não retorno”, o que atinge não apenas a população brasileira, mas as condições planetárias em políticas climáticas, de proteção a qualidade do ar, solo e biodiversidade, nesta e nas futuras gerações.

Pelo exposto, infundada a preliminar a arguida, nada há a prover.

*Impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo*

16. Quanto à objeção da Advocacia-Geral da União de impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo, a observação é absolutamente impertinente se se considerar que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental está devidamente instruída com dados e informações fornecidas pelos órgãos governamentais mesmo, incluindo-se dados carreados aos autos pela Advocacia Geral da União e outros dos órgãos públicos, entidades estatais e pelos autores e *amici curiae*. Esse acervo de informações é suficiente para a análise e conclusão sobre o alegado na presente

arguição, nada havendo a prover quanto a esta admoestação.

Os estudos e notas técnicas que subsidiam a análise das pretensões deduzidas nesta ação baseiam-se na interpretação de dados públicos incontroversos ou fatos notórios, não havendo necessidade de investigação probatória.

17. Este o quadro, rejeito a preliminar.

**Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo estarem preenchidos os requisitos processuais de admissibilidade.**

18. Algumas observações iniciais impõem-se como premissas para a apresentação da matéria posta e cujas questões devem ser julgadas a partir da compreensão exposta.

#### *O Estado Constitucional Ecológico*

19. O direito constitucional ambiental formula-se a partir da verificação feita, ainda na década de sessenta, de que a poluição do ar acarretava consequências à saúde humana, tornando-se pleito que passou, então, a se pautar nas preocupações sócio-políticas.

No final da década de 60 do séc. XX os pedidos de direitos individuais suscitam avanços dos direitos da coletividade e dos deveres correspondentes dos Estados, especialmente aqueles relativos à saúde humana acoplada à ideia de que a cidade precisaria de reorganização para melhor qualidade de vida. A agenda marrom começa a ser formulada.

Em 1969, governando os Estados Unidos da América Richard Nixon, tem início a elaboração do conceito e medidas a serem adotadas para a

## ADPF 760 / DF

avaliação de impacto ambiental das práticas políticas, urbanísticas e sociais. A questão sócio-ambiental passa a ser mencionada em razão da visibilidade e impossibilidade de negação da poluição e seus efeitos na saúde humana.

Há cinquenta anos atrás, em 1972, converteu-se o que era uma preocupação com a questão climática de muitos países em agenda a ser cumprida com o concerto de nações. Cento e treze Estados reúnem-se em Estocolmo para se ocuparem do tema. Passa-se da preocupação à ocupação com a matéria. Então, num mundo de polarização norte/sul, a pauta política e econômica dominante firmava-se na democratização, desenvolvimentismo e desmilitarização (agenda 3 D).

Naquela conferência o Brasil foi representado por Paulo Nogueira Neto, primeiro a ocupar a Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973. Aquele órgão deu origem ao Ministério do Meio Ambiente. A agenda sócio-ambiental introduziu-se, assim, nas instituições nacionais desde 1972 e seguiu, com estrutura administrativa depois organizada como Ministério específico, quase duas décadas antes do advento da Constituição do Brasil de 1988. Em 1984 foi criado o CONAMA como um passo a mais na busca de formulação de políticas ambientais.

A despeito desta ênfase institucional, não se chegou à eficiência das políticas públicas adotadas. Entre 1985 e 1987, mais amadurecida a matéria na sensibilidade dos humanos em face das repercussões cientificamente comprovadas das consequências da emissão do carbono na atmosfera, o descaso administrativo com a matéria e seus efeitos graves tornou o Brasil alvo de manifestações de desagrado em todo o mundo. A prestigiosa revista *Time* estampou, em sua capa na edição 18 de setembro de 1989, uma contundente e constrangedora foto do incêndio da floresta amazônica. Questionava-se a possibilidade de se salvar a floresta amazônica.

O Governo brasileiro, Presidente José Sarney, com atuação precisa do Itamaraty, concluiu ser necessário fazer um gesto internacional demonstrativo de busca de mudança de rumo político no sentido da proteção ambiental e da preservação das florestas e das águas, com respeito aos indígenas e suas terras e culturas.

**20.** O debate constituinte de 1987-88 conduziu, pouco antes daquela denúncia internacional, à entronização do tema em normatividade específica. As discussões sobre a inclusão da matéria no texto constitucional assentaram ser base do modelo adotado o que vinha sendo construído desde a década de 70, a saber, a necessidade de se cuidar do meio ambiente de forma protetiva com a preservação das florestas, águas, recursos minerais e, especialmente, das nações indígenas, das populações que habitavam as áreas a serem objeto de conservação e proteção.

Pela primeira vez no País, a Constituição da República de 1988 tem capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente, incrustado no título VIII, *Da Ordem Social*. Nele se dispõe sobre os princípios da dignidade ambiental e da responsabilidade e da solidariedade intergeracional em matéria ambiental e definiu-se a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. É garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras, definindo-se a função ecológica da propriedade.

**21.** O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República e a defesa do meio ambiente como fundamento da ordem econômica adotada no Brasil no inc. VI do seu art. 170:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça*

*social, observados os seguintes princípios:*

...

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

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

Sobre o art. 225, José Afonso da Silva ensina:

*“O meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana” (Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20)*

Gomes Canotilho assim descreveu a mudança de orientação normativa sobre essa matéria na ordem mundial:

*“A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados direitos da terceira geração. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõem o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada*

*um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos. Por vezes, estes direitos são chamados direitos de quarta geração. A primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americanas; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a ideia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento” (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 386).*

Raul Machado Horta leciona:

*“Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente” (Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 270).*

Ingo Wolfgang Sarlet observa:

*“(...) a ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a*

*partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal. Nesse sentido, Michel Serres aponta a necessidade de se apostar, no contexto político-jurídico contemporâneo, na concepção de um contrato natural, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e parasita em face do mundo natural e assuma em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente” (“Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral.” in *A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos*. Brasília: Fórum, 2008. p. 203).*

**22.** A Constituição da República de 1988 conferiu fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo em favor das gerações vindouras, instaurando, assim, o “Estado Socioambiental” (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017) ou “Estado Constitucional Ecológico”, assim explicado por Gomes Canotilho:

*“Um Estado Constitucional Ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada do impacto ambiental), ele aponta para necessidade de uma proteção global sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição). As conseqüências de uma proteção integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista. (...)*

*Daqui resulta uma significativa alteração quanto ao modo e*

*extensão das atividades e projetos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das instalações ou das atividades, mas também de acompanhamento todo do processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar, à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projetos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos diretores municipais, planos de urbanização). (...)*

*Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz consequências no modo de actuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental.*

*A ponderação de direitos e interesses numa perspectiva multitemática é, por natureza, mais complexa e conflitual. Daí a necessidade de compatibilização dos instrumentos imperativos e cooperativos, da articulação de regras de carácter jurídico e estritamente vinculador ao princípio da legalidade com dimensões atentas às condições concretas de atuação (a chamada 'elasticidade situativa') e da substituição de uma 'polícia de pormenores' por um sistema de controlo (ou de pós avaliação) dos resultados. (...)*

*Outro dos momentos fundamentais da construção do Estado Constitucional Ecológico relaciona-se com a problemática do sentido jurídico-constitucional dos deveres fundamentais ecológicos. Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais, que, no nosso campo temático, se traduziria na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente. Daqui até a insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa 'defesa e proteção do ambiente', 'defesa e proteção do Planeta Terra', 'defesa e proteção das gerações futuras', não pode nem deve ser apenas uma tarefa do Estado ou das entidades*

*públicas. Em documentos recentes (Agenda 21, V Programa Comunitário de Ação Ambiental) fala-se claramente de responsabilidade comum (shared responsibility) e dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na defesa do ambiente (cf. Constituição Portuguesa, art. 66º)” (Canotilho, José Joaquim Gomes. “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada” in Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Maheiros, 2003, p. 105-107).*

Patrick de Araújo Ayala propõe critérios para identificar o Estado Ambiental, como a inclusão da perspectiva ecológica nas decisões públicas, o dever compartilhado de proteção do meio ambiente entre Poder Público e sociedade, a atuação cooperada com essa mesma finalidade, mediante a efetiva possibilidade de influenciar nas decisões a serem tomadas, e a consideração do meio ambiente ou de seus recursos não sob perspectiva econômico-predatória, mas como componentes do pleno desenvolvimento da dignidade humana. O autor conclui que o Estado Ambiental não poderá ser um “Estado de frustração constitucional” e “de retrocesso ambiental” (Ayala, Patrick de Araújo. “Os desafios para um constitucionalismo da vida decente em uma cultura jurídica de retrocesso ambiental: contribuições da jurisprudência e da teoria constitucional brasileira.” in CHACON, Mario Peña. *El Principio de No Regresión en Iberoamérica*. Gland, Suíça: UICN, xxii. Disponível em <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-084.pdf>>.).

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam reconhecer a ordem constitucional brasileira a “dupla funcionalidade” da proteção ambiental, como “objetivo e tarefa estatal e um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade”, resultando na “obrigação constitucional do Estado de adotar medidas – legislativas e administrativas – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar o desfrute adequado ao direito fundamental em questão” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in *O princípio da proibição do*

## ADPF 760 / DF

*retrocesso ambiental*. p. 122-123. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).

Sobre a relevância da temática dos autos, de se observar a assertiva do Ministro Ayres Britto, nos debates do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029:

*“Meio ambiente hoje é tão importante que, ao lado da moralidade na vida pública e ao lado da democracia, ele se tornou, o meio ambiente, uma questão planetária. Se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente”* (DJe 27.6.2012).

23. Deve ser realçado que esta linha de tempo relativamente recente de preocupações e ocupações jurídico-constitucionais, políticas e administrativas com a proteção do meio ambiente, a preservação das florestas, incluída e principalmente a Amazônica, a atenção com as águas, em especial os rios, a fauna e flora é um cuidado com a vida digna do próprio humano e seu *habitat*. Não é zelo político obrigatório dedicado a um ou outro homem ou povo, senão com todos os viventes do planeta. E a matéria atraiu a atenção e a reflexão cuidadosa de brasileiros, incluídos Ministros desta Casa, há muito.

Em 1914, foi publicado no Brasil a obra, do ex Ministro deste Supremo Tribunal, Alberto Torres. Tendo deixado o cargo dez anos após o seu ingresso, aqui tendo permanecido de 1899 a 1909, publicou em 1914, pela primeira vez, *“A Organização Nacional”*. Ali expressava sua preocupação com a questão do que ele chamava de geografia nacional, relativamente a dados que se expressavam em sua atenção à floresta amazônica.

Afirmou aquele ex-Ministro na obra antes mencionada, nos idos de 1914: *“a civilização humana é produto do sacrifício da Terra ao impulso de cobiças incontidas. Guiado por suas ambições, no atropelo de conquistas e ocupações territoriais, satisfazendo desejos e necessidades com uma brutalidade*

*vizinha do apetite animal, sem espírito de equilíbrio entre as camadas sociais contemporâneas e sem consciência da continuidade da espécie, o homem estabeleceu-se, no reino de sua vitória material sobre os outros seres, como um dominador, para quem os bens da Terra são despojos conferidos ao gozo de cada geração. ... não é rara entre homens esclarecidos a ilusão de que os recursos e forças da Terra não têm sido, material e economicamente comprometidos. ...A primeira das razões desta convicção é também contudo, um argumento a se lhe opor: a crença no poder gerador da natura naturans e no destino teleológico da Terra a transformar matéria inorgânica em matéria orgânica: uma confiança supersticiosa, em suma, nas forças e energias da natureza. Semelhante ilusão não resiste ao estudo sereno e refletido da realidade, na história da exploração da Terra. Sem contar com a diminuição do calor solar – de efeitos que escapam à apreciação e alcance do poder humano – a devastação de extensas regiões do globo, com alteração de climas e condições meteóricas e esgotamento de riquezas naturais – é fato patente e fartamente documentado. Nas regiões intertropicais este fenômeno atinge proporções violentas, manifestando-se em rápidos e desastrosos casos de deterioração dos meios físicos. O Brasil apresenta, talvez, o caso típico de mais rápida destruição. Compare-se ao Egito e à China, ao vale da Mesopotâmia, onde a exploração continuada por dezenas de séculos, não destruiu quanto destruímos em pouco mais de três... Esta obra de ruína é resultado do conflito entre a natureza do homem e a da sociedade ... com ideais e princípios que se tem procurado fazer cumprir e não realizar... Os brasileiros representam, no quadro da civilização moral e social, um estágio em que o disparate entre as aparências e as realidades atingem proporção colossal. ... Não há quem possa contestar, gravemente, que a política desceu, em nosso país, a um estado de desordem e de anarquia, difícil de ser ultrapassado. ... Pela Amazônia há muito que fazer, com respeito à conservação dos seringais, à extração da borracha, ao serviço dos trabalhadores, explorados como escravos, às vezes, até, com sacrifício da vida: a especulação, a prodigalidade e o absenteísmo atingem aí proporções incalculáveis. Não é possível confiar nas medidas até agora tomadas pelo governo sem espírito prática e defraudadas por graves artifícios econômicos, tal como a valorização da borracha. Na escolha do pessoal obedeceu-se, provavelmente, mais a sugestões políticas que ao propósito de escolher gente idônea. O problema da*

## ADPF 760 / DF

*Amazônia é gravíssimo, no ponto de vista social, no econômico e, possivelmente, no político. Com os abusos da exploração e desbarato de terras e dinheiro, com a destruição vandálica de suas preciosas florestas de seringais e madeiras, excesso de tributação e desgoverno, e com o já consideravelmente desenvolvimento de propriedades estrangeiras é muito para temer-se que esta região ... fique sendo ... na parte devastada, viveiro insalubre de populações miseráveis, abandonadas ao ócio, ao álcool, ao impaludismo...".*

Na parte final daquela obra, Alberto Torres sugere uma revisão da Constituição de 1891, em sua proposta, dotar-se de competência “o representante e o preposto da União” para exercer as funções do Poder a que pertencem, determinadas em regulamento expedido pelo Congresso nacional, “especialmente para os seguintes fins: ...III. Velar pela manutenção ou restauração das condições meteóricas e climáticas, necessárias à saúde dos habitantes e à produtividade dos terrenos; providenciar pela conservação das matas, necessárias aos suprimentos dos mananciais, e promover a rearborização, a execução das leis rurais e florestas, a conservação do curso e vazão regular das águas e sua conveniente distribuição para uso doméstico, industrial ou agrícola, bem como fazer a polícia da caça e da pesca; ...” (TORRES, Alberto – *A Organização Nacional*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1938, ps. 233 e segs.)

Cento e oito anos após o escrito do ex-Ministro desta Casa cá estamos, ainda uma vez, a temermos pela Amazônia, pelas florestas brasileiras, pelo maltrato e desgoverno quanto às riquezas da Terra no Brasil. O que mudou neste mais de um século foi que a Natureza não perdoou o ser humano pelos insultos ambientais provocados. E a sensibilidade planetária pela certeza produzida, cientificamente, que a vida humana compõe-se pela sua essência combinada com as condições do meio ambiente. E ela está em risco e possibilidade concreta de inviabilidade em todo o planeta.

É de se anotar que no Brasil, antes mesmo da Constituição de 1988,

pela Lei n. 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, no inc. I do art. 3º, definiu-se o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

**24.** Sob a égide da Constituição de 1988, este Supremo Tribunal persistiu no desempenho de sua função de assegurar a proteção ao meio ambiente, como se percebe, por exemplo, da ementa do Mandado de Segurança n. 22.164, Relator o Ministro Celso de Mello:

*“A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito de terceira geração. Princípio da solidariedade. O direito à integridade ao meio ambiente. Típico direito de terceira geração. Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias (Plenário, DJ 17.11.1995).*

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Relator o Ministro Celso de Mello, este Supremo Tribunal reafirmou a necessidade de se proteger o meio ambiente:

*“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA*

INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA ([Constituição da República], ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos inter geracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO

FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

- A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

- Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

- É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de

*observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (DJ 3.2.2006).*

**25.** Interpreto o conjunto de normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, aos princípios que determinam as obrigações estatais e da coletividade para o perfeito cumprimento daqueles direitos com base nos seguintes princípios colhidos do subsistema constitucional ambiental:

- a) princípio da dignidade ambiental
- b) princípio da ética ambiental
- c) princípio da solidariedade em matéria ambiental
- d) princípio da eficiência ambiental
- e) princípio da responsabilidade em matéria ambiental

a) O direito constitucional contemporâneo construiu sistemas normativos fundamentais cuja centralidade está no princípio de vinculação das pessoas, reunidas politicamente e experimentando suas liberdades segundo formulação jurídico-normativa (e esse é o Estado de Direito) em respeito integral à humanidade, inerente a cada pessoa natural.

A dignidade da espécie humana, aquela que se põe em respeito à igualdade é da essência de todo ser humano e à desigualdade do que é a singularidade de cada ser humano, que haverá de dar a superação daquele norte demarcador de conceito que não é próprio de todos e de cada ser humano.

A afirmação do princípio constitucional da dignidade da espécie humana (e não apenas da pessoa) é o fio condutor do repensamento não apenas das normas jurídicas, mas do fazer jurídico, político e do fazer

social segundo o juridicamente estabelecido.

A Constituição do Brasil de 1988 já viu ampliados os termos expressos do inc. III do seu art. 1º. Em 1988, o princípio da dignidade da pessoa era avanço inegável e necessário no Brasil. As novas tecnologias, as novas possibilidades que o conhecimento científico e a medicina propiciaram, os novos direitos, a nova ética fizeram com que aquele princípio se estendesse para além da pessoa identificada nos termos de um direito que se ultrapassou, passando a ser entendido como inerente à espécie humana, não mais se requerendo a identificação de determinada pessoa humana. Feto não é pessoa, mas ainda assim se põe o debate sobre seus direitos constitucional e legalmente assegurados. Mesmo quando ainda não há ainda a identificação do sujeito de direitos – como são as gerações futuras – há que se atentar aos direitos dos que virão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para que o legado da humanidade respeite o futuro e quem nele vier a viver.

A espécie amplia a vida que foi, a que é e a que vai ser. A dignidade está no homem. Sua observância, entretanto, põe-se no plano social, dependente do Direito. Vincula-se, fundamentalmente, à eficácia jurídica e social do que disposto constitucionalmente.

Os tratados internacionais sobre direitos humanos multiplicam-se. As guerras também. E essas não se atém à destruição de homens, povos, construções inteiras de histórias, passados, presentes e futuros. Na voracidade cruel de cada guerreiro desvairado destroem-se florestas, rios, mares. Vai aqui algum desencanto ou canseira? Nenhuma, apenas a certeza de ser necessário resistir para não retroceder, constatar para mudar e focar para enfrentar.

A dignidade ambiental incrusta-se na dignidade humana prevista constitucionalmente como fundamento da República brasileira, formalizada como Estado democrático de direito. Dignidade impõe

## ADPF 760 / DF

compromissos do Estado com a humanidade dos viventes em seu espaço territorial e em todos os recantos do planeta.

A natureza obriga. O homem dispõe; a terra se impõe. Desde sempre ouvi que Deus perdoa sempre; o ser humano perdoa às vezes. A natureza não perdoa, nunca.

Escravidados homens e natureza desde muito, a civilização concebida e o direito constitucionalizado conceberam a forma de viver e permitir-se viver com a dignidade própria da humanidade. O dominador de homens e bens ambientais, crente senhor de gentes e bens da natureza, é apenas um escravizador. Desumaniza-se ele e a desnatureza provocada a ele responde em cobrança de vidas.

A dignidade da vida não é escolha, é via única da humanidade. O mais direito não é, justiça não busca, existência não garante.

A dignidade ambiental que se formula no subsistema constitucional (parcela do sistema tomado em sua inteireza) é elemento nuclear do constitucionalismo contemporâneo, do constitucionalismo brasileiro vigente.

*b)* O segundo princípio posto na base do subsistema constitucional ambiental é o da ética ambiental contemplada no sistema constitucional protetivo do direito. Por ele impõe-se a observância de deveres de convivência segundo padrão de respeito à integridade física, psíquica e moral ao outro, à sua história, às suas peculiares condições de ser e de viver. Convivência impõe respeito,

A ética fundamenta o direito democrático pelo qual se assegura a eficácia dos valores conformadores da ideia de justiça e liberdade acolhidas por um povo. Na ética está o elemento que forma e conforma a confiança legítima do indivíduo no sistema de normas postos para

observância de todos.

Da ética ressaí a convicção humana e cívica da qual decorre a segurança no direito e nas instituições políticas organizadas para o atendimento do bem de todos, no presente e no futuro projetado.

A ética ambiental traduz-se, no direito brasileiro, nas normas de cooperação interna e internacional (incs. II, III e V do art. 1º, inc. IX do art. 4º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição da República).

Todas aquelas normas, expressamente postas na Constituição do Brasil, em conjunto com outros princípios e regras que compõem o sistema jurídico vigente orientam-se no sentido do dever de respeito à proteção do meio ambiental, à preservação das florestas, das águas, das culturas dos indígenas e nações nos locais de zelo ambiental para a preservação da Terra no espaço soberano do Brasil e do clima, em escala planetária.

A ética tida como princípio jurídico conjuga-se com existência digna declinada constitucionalmente, de maneira expressa no texto, como finalidade a ser buscada mesmo pelo particular, daí decorrendo deveres como o de acatamento à função ecológica da fauna e da flora (inc. VII do art. 225) e do dever de promoção da educação ambiental (inc. VI do art. 225), dentre outros. Humanidade

c) O princípio da solidariedade ambiental põe-se como corolário daquele primeiro, o da dignidade. A solidariedade forma a base jurídica que assegura que a convivência entre os humanos desenvolva-se segundo valores de racionalidade, respeito à necessidade do outro,

O direito constitucional ambiental reformula algumas convicções jurídicas ultrapassadas. Não se busca assegurar a cada um o que é seu, pois o bem da Natureza é de todos. É obrigação de todos garantir a cada

## ADPF 760 / DF

um segundo a sua necessidade, observada a finalidade protetiva, com preservação e prevenção a ser observada nas práticas que atinjam o meio ambiente.

Também se repensa, no direito, a supersticiosa ideia de que haveria um preço a ser imposto, necessária e obrigatoriamente exigido, para a proteção do meio ambiente, consideradas as diferenças das condições naturais dos Países.

Assim, um Estado manteria a sua floresta, seus rios, as culturas dos habitantes das áreas de preservação na exata medida em que fossem por isso remunerados internacionalmente.

A Natureza tem a dignidade que supera a questão primária do que é avaliável e revertido em dinheiros. Os recursos financeiros aportados por acordos internacionais – e dos quais não se desconhece nem se menoscaba – não é o fator único determinante da ação estatal. A dignidade ambiental conjuga-se com a solidariedade humana que lança como base formador do sistema de humanidade planetária, de interesses de bem estar e de bem em igualdade de condições de saúde, de formação humanística e de preservação das condições de vida para os que vierem no futuro.

A Floresta não pode ser cuidada apenas como estoque de carbono. Ela é uma expressão da humanidade, que se compadece com os valores da dignidade e da ética ambientais.

d) O princípio da eficiência da Administração Pública é previsto, expressamente, no *caput* do art. 37 da Constituição brasileira, introduzido como foi pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Apesar de ter sido entronizado de maneira expressa no sistema constitucional brasileira pela Emenda n. 19/98, a eficiência foi considerada

## **ADPF 760 / DF**

característica necessária e sindicável das práticas administrativas por se relacionar ao atendimento das finalidades que conduzem aos provimentos da Administração Pública.

Para o controle da legitimidade, da legalidade, da pertinência entre o fim buscado e a via eleita pelo administrador público para o seu atingimento analisa-se, sempre, o resultado obtido ou passível de ser obtido pela conduta administrativa.

Como em matéria ambiental a finalidade de precaução, de prevenção e de proteção são determinantes permanente como qualidade inerente à preservação do meio ambiente ecologicamente saudável, a eficiência integra a principiologia determinante do comportamento administrativo válido.

Então, em matéria ambiental aquele princípio estende-se e limita a qualificação discricionária posta, em outras atuações administrativas do Estado, como decorrência mesma das características do direito fundamental que por ele se impõe implementar, pelas medidas imprescindíveis de precaução, prevenção e, se ultrapassadas as condições de excelência da prática de proteção ambiental, a reparação de danos provocados.

A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos.

e) Decorrente do princípio da solidariedade é o da responsabilidade em matéria ambiental. Esse é princípio consolidado no curso da

sensibilização política e social amadurecida especialmente nas últimas seis décadas.

O princípio da solidariedade ambiental, encadeado com o da dignidade ambiental (que contém o direito à saúde e a preservação do equilíbrio físico, psíquico, mental dos seres do planeta, dentre outros valores a serem observados), não se distancia do componente que em seu título mesmo se contém.

A solidariedade é expressão usada inicialmente no direito (antes de adentrar no espaço da sociologia, da filosofia e de outros ramos do conhecimento) para identificar a resposta obrigatória a ser dada por um ou um conjunto de pessoas que teria de responder a um credor. O termo é obrigação solidária e seu correspondente, responsabilidade solidária, significando que o credor pode se voltar contra um ou contra todos os devedores que têm de responder pelo que lhe é devido.

Passada à sociologia, à filosofia e amplamente aproveitada pela ciência política e pela política, ingressa, com destaque, no direito constitucional em relação aos deveres da sociedade e do Estado no campo dos direitos sociais. Quanto a estes a pessoa estatal e a coletividade nacionais e internacionais respondem como coobrigados pela preservação das condições ambientais e a existência digna de espaços físicos, terrestres e atmosféricos, com a finalidade protetiva da Terra.

Os Estados nacionais detêm soberania sobre o seu território. Mas o planeta não tem dono, nem senhores, nem dominadores que atentem contra ele sem se destruírem a si mesmos e a toda a humanidade. Por ser da humanidade presente e futura, a Natureza obriga.

*Do Direito Internacional do Meio Ambiente e dos Acordos, Tratados, Convenções e Pactos firmados pelo Brasil*

26. Além das disposições constitucionais, nas relações internacionais o Brasil assumiu, seguidamente, compromissos no sentido de atuar para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desde a década de 1960, a comunidade internacional voltou sua atenção à necessidade de afirmação de políticas voltadas à preservação do meio ambiente em escala global. Os dirigentes políticos e as lideranças econômicas públicas lograram compreender que a questão ambiental deixara de ser sobre uma árvore, uma floresta ou uma nação. Cuidava-se da vida de todos os seres vivos e do presente e futuro da humanidade.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo-Suécia, é considerada a primeira Conferência global voltada ao tema ambiental, contando com a participação de 113 países.

Elaborou-se a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios. Afirma-se, no primeiro dos princípios ali elencados, o *“direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”*.

Sobre a repercussão daquela Conferência no direito internacional do meio ambiente, destaca-se a lição doutrinária, por exemplo, de Luís Paulo Sirvinskas:

*“Houve forte influência dessa conferência no mundo, mas as questões nelas discutidas não foram implementadas e precisavam ser novamente definidas. Para isso, a ONU convocou uma Assembleia Geral, e decidiu criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por especialistas e coordenada por Gro Harlem Brundtland, que apresentou, em*

1987, um relatório intitulado 'Relatório de Brundtland' ou 'Nosso Futuro Comum', preconizando uma política de desenvolvimento econômico sustentável que levasse em consideração os limites ecológicos do planeta. Este documento trouxe uma forte crítica à maneira da exploração dos recursos naturais, além de definir desenvolvimento sustentável. Com base nessa nova definição, foi necessário realizar novo pacto entre as nações, que resultou na conferência, no Rio de Janeiro, Brasil, denominada ECO-92, na qual foi discutida e divulgada a concepção de desenvolvimento sustentável, colocada no 'Relatório de Brundtland'. Foram adotadas, neste acordo, duas convenções multilaterais: a) Convenção sobre Mudança Climática; e b) a Convenção da Biodiversidade. A declaração de 1992, além disso, reafirmou os princípios de 1972 e apresentou várias recomendações por meio da Agenda 21" (SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental* – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Pg 699).

Na Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, o Brasil comprometeu-se, entre outros, com o Princípio 3, no sentido que "o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras, e com o Princípio 15, no qual se definiu o princípio da precaução:

*"(...) de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".*

O princípio adotado é demonstrativo da intenção dos participantes

## ADPF 760 / DF

daquela Conferência de editar atos de antecipação de riscos de danos, não se escolhendo apenas ou preferencialmente a reparação por lesões causadas, sendo de conhecimento geral que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível, viável e eficaz.

Assim, internacionalmente o Brasil comprometeu-se a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como constante do sistema constitucional (inc. IX do art. 4o., art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998).

No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto n. 7.940/2013). Naqueles documentos se tem que *“Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992”* (art. 1º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul).

27. Também em tratados de direitos humanos, adotados pelo Brasil, comprometeu-se o Estado a ter como seu dever assegurar o direito fundamental ao meio ambiente.

No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, mesmo legislativas, que visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos:

*“ARTIGO 2º*

*1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, ate o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”.*

No art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, também se prevê o dever de adoção, pelos Estados Partes, das medidas necessárias a assegurar a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente, para assegurar o pleno exercício do direito de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental:

*“ARTIGO 12*

*1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.*

*2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: (...)* b) *A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.”*

Dever semelhante é imposto também pelo art. 1º do Protocolo de São Salvador (Decreto n. 3.321/1999):

*“Artigo 1*

*Obrigação de adotar medidas*

*Os Estados Partes neste Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica,*

*até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.*

No art. 11 do Protocolo de São Salvador, prevê-se o direito de toda pessoa de viver em meio ambiente sadio e o dever dos Estados Partes de promover sua proteção, preservação e melhoramento:

*“Artigo 11*

*Direito a um meio ambiente sadio*

- 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.*
- 2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.*

No Acordo de Paris, assinado pelo Brasil em 2015, o País se comprometeu a reduzir até 2025 suas emissões de gases de efeito estufa em até 37%, comparados aos níveis emitidos em 2005, estendendo essa meta para 43% até 2030. Na mais recente Conferência das Nações Unidas para o clima, ampliou-se para 50% a meta a ser atingida pelo Brasil quanto à emissão de carbono.

As principais metas assumidas pelo governo brasileiro foram: *a)* aumentar o uso de fontes alternativas de energia; *b)* aumentar a participação de bioenergias sustentáveis na matriz energética brasileira para 18% até 2030; *c)* utilizar tecnologias limpas nas indústrias; *d)* melhorar a infraestrutura dos transportes; *e)* diminuir o desmatamento; e *f)* restaurar e reflorestar até doze milhões de hectares.

Deve ser salientado que a condição humana era, então, de emergência climática. Vinte e três anos após a Rio 92, o Acordo de Paris firmou-se em mundo que passara da transnacionalidade que a questão

climática atingira para a globalização do tema e do risco transnacional para o planetário.

O Brasil também é signatário da Agenda 2030, caracterizada por plano de ação global, firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU. O plano reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para os 15 anos que vão de 2015- 2030, visando erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, nas condições que o Planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica.

O Objetivo Sustentável n. 15 refere-se a *“Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”*, estabelecendo-se como metas:

*“15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.*

*15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente*

*15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo.*

*15.4 Até 2030, assegurar a conservação dos ecossistemas de*

*montanha, incluindo a sua biodiversidade, para melhorar a sua capacidade de proporcionar benefícios que são essenciais para o desenvolvimento sustentável.*

*15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas.*

*15.6 Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e promover o acesso adequado aos recursos genéticos.*

*15.7 Tomar medidas urgentes para acabar com a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegidas e abordar tanto a demanda quanto a oferta de produtos ilegais da vida selvagem*

*15.8 Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias.*

*15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas.*

*15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.*

*15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento.*

*15.c Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável”.*

28. O Brasil é signatário também de Convenções internacionais que objetivam a proteção dos povos originários e de sua cultura.

Estabeleceu-se no art. 2º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (Decreto n. 5.051/2004) que *“os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”*.

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Decreto Legislativo n. 485/2006, tem como objetivos:

- “(a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais;*
- (b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo;*
- (c) encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura da paz*
- (d) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos;*
- (e) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional;*
- (f) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo;*
- (g) reconhecer natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados;*

*(h) reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território;*

*(i) fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais em um espírito de parceria visando, especialmente, o aprimoramento das capacidades dos países em desenvolvimento de protegerem e de promoverem a diversidade das expressões culturais” (grifos nossos).*

**29.** Na Declaração do Rio de Janeiro, ECO/92, o compromisso assumido pelo Brasil foi, como antes lembrado, entre outros, com o Princípio 3, no sentido de que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”, e com o Princípio 15.

O princípio adotado demonstra a intenção dos participantes daquela Conferência de formular políticas, editar atos e adotar providências de antecipar e prevenir riscos de danos em vez de escolher apenas comportamentos reparatórios, sabido como é que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível, viável e eficaz.

O plano reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para os 15 anos subsequentes (2015-2030), visando erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, nas condições que o planeta oferece, sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações, o que combina com o disposto na Constituição brasileira, em especial com os arts. 1o., 3o., 170, inc. VI e 225.

Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica<sup>1</sup>. O Objetivo

---

1 <http://ecam.org.br/blog/o-que-e-a-agenda-2030-e-quais-os-seus-objetivos/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,de%20vida%20das%20pr%C3%B3ximas%20gera%C3%A7%C3%B5es.>

## ADPF 760 / DF

Sustentável n. 15 refere-se a *“Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”*, estabelecendo como metas:

*“15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais*

*15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente*

*15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo*

*15.4 Até 2030, assegurar a conservação dos ecossistemas de montanha, incluindo a sua biodiversidade, para melhorar a sua capacidade de proporcionar benefícios que são essenciais para o desenvolvimento sustentável*

*15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas*

*15.6 Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e promover o acesso adequado aos recursos genéticos*

*15.7 Tomar medidas urgentes para acabar com a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegidas e abordar tanto a demanda quanto a oferta de produtos ilegais da vida selvagem*

*15.8 Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias*

*15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da*

*biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas*

*15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas*

*15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento*

*15.c Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável”.*

Os compromissos constitucionalmente definidos no Brasil, incluídos aqueles adotados nas relações internacionais, patenteiam que a dignidade ambiental e a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não são questões governamentais, senão compromissos de Estado. Seja quem for o dirigente ou agente estatal ao qual compete o desempenho das políticas públicas referentes ao meio ambiente e à saúde de todos, viventes presentes e futuros do Planeta, os deveres fundamentais postos nas normas constitucionais e nos tratados internacionais, aos quais tenha dado adesão o Brasil, configuram obrigação fundamental insuperável e indeclinável do Estado. Seu descumprimento, assim, por um ou outro Poder estatal, por qualquer agente, órgão ou entidade pública ou particular desatende o direito, descumpra a Constituição e impede a realização da Justiça em matéria ambiental para a presente e futuras gerações.

*Do princípio constitucional da proibição do retrocesso ambiental*

**30.** O princípio da proibição do retrocesso ambiental proíbe medidas legislativas ou administrativas cujo objetivo seja suprimir ou reduzir os

níveis de proteção ambiental já alcançados no processo civilizatório (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

Conquanto não expreso, no texto da Constituição da República, o princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais sociais e daqueles denominados de terceira e de quarta dimensão, em matéria ambiental se prevê, de maneira incontornável, esse preceito, derivado diretamente do *caput* do art. 225, ao garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

São fundamentos constitucionais do princípio da proibição do retrocesso “o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 302).

Herman Benjamin sustenta que o princípio da proibição de retrocesso ambiental pode ser tido como um princípio geral, à luz do qual se há de avaliar a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

*“É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a)*

*processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção” (BENJAMIN, Antonio Herman. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in O princípio da proibição do retrocesso ambiental. p. 62. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).*

**31.** O dever do Estado de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto, expressamente, em tratados de direitos humanos acolhidos pelo Brasil, como realçado e transcrito acima, o que reforça o compromisso de cumprimento o princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja fragilizado ou aniquilado por medidas estatais supervenientes. É de Canotilho a lição segundo a qual:

*“O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (lei da seguridade social, lei do subsídio de desemprego, lei do serviço de saúde) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).*

Na questão ambiental, o princípio da proibição do retrocesso

relaciona-se às obrigações constitucionais e internacionais de assegurar nível progressivo de melhoria das condições do meio ambiente.

Michel Prieur expõe valer-se a doutrina de expressões diversas para identificar o princípio da proibição do retrocesso, como “*stand still*” (imobilidade) na Bélgica; “efeito *cliquet*” (trava) na França; “*eternity clause*”/“*entrenched clause*” na língua inglesa. O autor afirma que, além de tratar-se de princípio de direito ambiental, a não regressão impõe deveres à Administração Pública. Quanto à Constituição brasileira, ressalta:

*“A Constituição brasileira de 1988 comporta vários dispositivos sobre o meio ambiente, dando, assim, a essa política, um lugar eminente na hierarquia jurídica. Com efeito, apesar de esses dispositivos não figurarem no Título II, consagrado aos direitos e garantias fundamentais, a doutrina considera que os direitos ligados ao meio ambiente constituem, tanto no plano material como no plano formal, direitos fundamentais (LEME MACHADO, 2005 e 2011; FENSTERSEIFER, 2008, p. 159 e s.). Essa Constituição comporta um dispositivo original, que consiste em enunciar que os “direitos e garantias individuais” estão excluídos de uma revisão constitucional, segundo o artigo 60, § 4º – é a chamada “cláusula pétrea”, ou cláusula de intangibilidade constitucional. Esses direitos são considerados, assim, como direitos adquiridos. Parece, portanto, estar claramente admitido que a proteção constitucional do meio ambiente faça parte dos direitos adquiridos qualificados de pétreos, não admitindo qualquer revisão.*

*Além dessa não regressão constitucional, existiria igualmente no direito brasileiro um princípio de não retrocesso, ou princípio de proibição da regressão ambiental, que se impõe ao legislador. A expressão é atribuída a Ingo Wolfgang Sarlet, em suas aulas em Porto Alegre, sobre direitos fundamentais e a Constituição, em 2005 (FENSTERSEIFER, 2008, p. 258, nota 746). Esse seria um princípio constitucional implícito, que se impõe ao legislador em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, do princípio constitucional de segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e, finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais (nos termos do artigo 5º, § 1º, da*

*Constituição brasileira de 1988*).<sup>14</sup>

*Essa intangibilidade dos direitos fundamentais existe noutras constituições, na condição de intangibilidade constitucional absoluta ou cláusula ‘de eternidade’” (Prieur, Michel. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in O princípio da proibição do retrocesso ambiental. p. 31-32. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF)*

A Constituição da República permite ao legislador, por exemplo, suprimir, por lei, espaços territoriais especialmente protegidos (inc. III do § 1º do art. 225<sup>2</sup>). Sobre aquele princípio, este Supremo Tribunal assentou que *“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”* (ADI n. 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 3.12.2014).

Na mesma diretriz, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer alertam que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode impedir a ação legislativa e administrativa em matéria ambiental:

*“Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário – e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressupostos de que não*

---

2 *“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.*

*existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente’. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302).*

Aqueles autores observam que medidas restritivas a direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a rigoroso controle de constitucionalidade, para se avaliar a proporcionalidade, a razoabilidade e o respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais, sob pena de irreversibilidade dos prejuízos às presentes e futuras gerações:

*“Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua*

*inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo 'existencial') dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos" (ibidem, p. 302).*

São as observações de Michel Prieur sobre os limites ao princípio da não regressão:

*"Em todo caso, há limites aos próprios limites tolerados. Em se tratando de um princípio de não regressão, as hipóteses de retrocesso não podem resultar senão de uma interpretação restritiva das normas e condições. A regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir além de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente. Esse nível ou standard mínimo não existe a priori. Ele depende de cada país e dos setores do meio ambiente considerados (água, ar, ruído, paisagem, solos, biodiversidade). Ele poderia haver sido denominado de "mínimo ecológico essencial. (...)*

*O conceito de conteúdo mínimo de direitos deveria, contudo, ser objeto de uma reflexão especial, adaptada à matéria ambiental. Não deveria constituir um pretexto para reduzir abusivamente os limites de proteção ambiental. As análises feitas em matéria de conteúdo mínimo no âmbito social não deveriam ser estendidas sistematicamente à seara ambiental, posto que a história e os dados de ambos não permitem que se confundam. Além disso, as exigências internacionais e, sobretudo, as da UE, impõem, sempre, em matéria ambiental, um nível elevado de proteção, o que não é compatível com qualquer tolerância que signifique regressão, reduzindo a proteção a níveis mínimos, com o risco de serem muito baixos.*

*O conteúdo mínimo em matéria ambiental deveria, assim, ser a proteção máxima, consideradas as circunstâncias locais. Assimilar o conteúdo mínimo a um simples limite ao princípio de não regressão é abusivo. Somos bastantes reservados quanto às teorias nascentes, que bradam os méritos de um mínimo ecológico, como obstáculo à regressão do Direito Ambiental. O obstáculo à regressão é, isso sim, a crescente gravidade da degradação ambiental, ademais da necessária sobrevivência da Humanidade.*

*Convém, assim, a título excepcional, não tolerar regressões senão na medida em que elas não contrariem a busca de um nível elevado de proteção ambiental e preservem o essencial do que já foi adquirido em matéria ambiental” (Prieur, Michel. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 45-47. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).*

Conclui o autor que *“salvaguardar o que já foi adquirido em matéria ambiental não é uma volta ao passado, mas, ao contrário, uma garantia de futuro”* (ob. cit. p. 48).

Não se há cogitar, portanto, de imutabilidade de leis, programas ou planos em matéria ambiental. O princípio da proibição do retrocesso ambiental não contém o congelamento e a imobilidade estatal no que antes formulado. Até porque a questão ambiental, na atualidade, não propõe um diálogo com o passado, mas um diálogo com o futuro.

No quadro posto a exame nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental há de se encarecer, assim, que não se está a questionar possa ser alterado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004. O de que aqui se cuida e se põe a exame judicial é se ao deixar de dar cumprimento ao PPCDAm, cujos resultados seguiam, comprovadamente, no sentido definido pelo Brasil como compromisso constitucional com a sociedade brasileira (art. 225) e no plano internacional (redução da

## ADPF 760 / DF

emissão e diminuição do desmatamento ilegal) se adotou providência que com o abandono persistiu na garantia de acatamento ao princípio da proibição do retrocesso.

32. Este Supremo Tribunal Federal concluiu contrariar o princípio da proibição de retrocesso ambiental, por exemplo, nos seguintes precedentes:

a) declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 558/2012, convertida na Lei n. 12.678/2012, concluindo que alterações legislativas promovidas importaram em diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas (ADI n. 4.717, de minha relatoria, Plenário, DJe 15.2.2019);

b) suspendeu liminarmente a eficácia de itens da Portaria n. 43/2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, que estabeleceu prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira (ADPF n. 656-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 31.8.2020);

c) declarou a inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução COEMA /CE n. 2/2019, que criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente (ADI n. 6288, Relator a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 3.12.2020);

d) suspendeu liminarmente os efeitos da Resolução CONAMA n. 500/2020, que revogou as Resoluções ns. 284/2001, 302/202 e 303/2002, restaurando a vigência e eficácia dos atos normativos revogados, por considerar caracterizado aparente estado de anomia e descontrole regulatório de atividades geradoras de impacto ambiental (ADPF n. 748-MC, Relator a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 10.12.2020).

33. O que assentou, portanto, este Supremo Tribunal é a incompatibilidade com a Constituição da República de substituição de uma legislação ambiental por outra que faça retroceder espaço protetivo ambiental em detrimento do direito fundamental à saúde ambiental e pessoal dignas. Admite-se que, havendo dano ecológico, cumpra o Estado e a coletividade o dever de adotar medidas compensatórias do impacto ambiental causado, especialmente em caso de normas e práticas mais permissivas, as quais não se ajustam ao princípio da proibição do retrocesso. Não ocorrendo essa compensação, impõe-se ao Poder Público o ônus de fundamentação rigorosa, capaz de justificar as medidas redutoras de proteção ambiental à luz dos princípios da proporcionalidade, demonstrando ter sido mantido intangível o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).

A proibição do retrocesso é cláusula limitadora da atividade da Administração Pública, como acima observado (princípio da eficiência ambiental).

*Da discricionariedade administrativa restrita em matéria ambiental*

34. O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz o espaço de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental. É dever do Estado atuar para suprir deficiente proteção ambiental.

Como antes brevemente anotado, em direito ambiental a aplicação da discricionariedade administrativa é restrita. Essa qualidade, que pode caracterizar alguns comportamentos estatais, respeitam a alguns dos elementos dos atos administrativos. Entretanto, em matéria ambiental, a finalidade de garantir a proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente saudável, a proteção das florestas, das águas, dos recursos minerais, da integridade dos direitos culturais e às condições de

vida das populações habitantes daquelas localidades, dentre outros, impõem o acatamento ao princípio da prevenção, como antes mencionado. Logo, a finalidade da atuação estatal é, sempre, vinculada, sendo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público. Também a oportunidade da prática administrativa não é inteiramente discricionária, pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes. Ingo Sarlet e Fensterseifer ressaltam:

*“Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua “capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir”, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social. No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível ao direito fundamental em questão. Na mesma vereda, Benjamin identifica a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da “constitucionalização” da tutela ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal.*

*Em outras palavras, pode-se dizer que – na perspectiva dos deveres de proteção e do dever de proteção suficiente que lhes é correlato – tanto não há “margem” para o Estado “não atuar”, quanto*

*não lhe é deferida a prerrogativa de “atuar de forma insuficiente” (tudo à luz do princípio da proibição de insuficiência de proteção ou de proteção deficiente, aqui vislumbrado, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade) na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in O princípio da proibição do retrocesso ambiental. p. 127-128. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).*

Daí a necessidade de controle das políticas públicas em matéria ambiental, aí incluída a que se exerce judicialmente, quando provocado o Poder Judiciário, a fim de se apreciar e julgar ações e omissões legislativas e administrativas que não se coadunam com os estritos limites de atuação legítima dos órgãos estatais competentes. Aqueles autores realçam a possibilidade de controle judicial das políticas públicas em matéria ambiental pela estrutura jurídico-normativa da proteção constitucionalmente exigida a vincular os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário:

*“O atual projeto normativo-constitucional do Estado (Socioambiental!) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, conforma um Estado “guardião e amigo” dos direitos fundamentais, estando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam uma direta relação com a dignidade da pessoa humana. Tal perspectiva coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir (de maneira ilegítima) no âmbito de proteção de determinado direito fundamental, também a missão constitucional de proteger e promover os direitos fundamentais, mediante medidas de caráter positivo (prestacional). Assim, em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário (incluindo, no âmbito das atribuições, as funções essenciais à Justiça, como é o caso do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública), estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e*

*promoção ambiental, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. Nesse cenário, quando se volta a atenção para a degradação ambiental em termos gerais – inclusive e em especial no que diz com os “novos” problemas ecológicos, como é o caso do aquecimento global –, notadamente tendo em vista os riscos sociais e ambientais a ela correlatos (estejam, ou não, em curso) verifica-se a relevância do reconhecimento de uma série de deveres estatais a serem adotados no sentido do enfrentamento das suas causas. A não adoção de tais medidas de proteção (ou mesmo a sua manifesta precariedade) por parte do Estado – nas esferas municipal, estadual e federal –, no sentido de assegurar a eficácia e efetividade do direito fundamental em questão, resulta, conforme será desenvolvido a partir de agora, em prática inconstitucional, passível de controle judicial, tanto sob a via abstrata quanto difusa” (ob. cit. p. 133-135).*

35. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal positiva para serem concretizados, impedido, constitucionalmente, como é certo, a sua ação contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa premissa é especialmente importante em matéria ambiental, como observa Herman Benjamin ao discorrer sobre a importância da implementação das normas ambientais:

*“...A partir daí, o Direito Ambiental desenvolve-se como um sistema teórico-dogmático lastreado na força regulatória do Estado. Consumada estava a Ordem Jurídica Ambiental legislada.*

*Contudo, aos poucos percebeu-se que a produção legislativa, como fato solitário, não bastava. O Direito Ambiental haveria de ser algo mais que a disposição metódica de normas e padrões de comando-e-controle inaplicáveis ou inaplicados (= law on the books), ou, noutra perspectiva, deveria ir além da asséptica análise teórica que daí se construísse. De fato, quem se contentar com um tal isolado e abstrato estudo do Direito Positivo Ambiental estará apequenando, a um só tempo, a disciplina jurídica e o seu objeto.*

*... Se não bastasse tal sábia lição, a realidade do fenômeno jurídico nos ensina que a promulgação, como momento formal, nada mais representa que o ponto inicial de uma trajetória, que pode ser curta ou longa, tranquila ou tumultuada, cara ou barata, democrática ou autoritária, efetiva ou inoperante, mas sempre prisioneira da sua implementação.*

*...Achar que a promulgação de uma lei leva, de modo automático, à retificação do problema que lhe deu origem, paradoxalmente é bem comum na comunidade ambientalista, entre aqueles mesmos que, por experiência própria, deveriam saber que há um oceano entre a legislação ambiental e a realização dos seus objetivos primordiais.*

*Na trajetória da norma jurídica ambiental, portanto, o depois irremediavelmente ofusca o antes; com o passar dos anos, o processo legislativo e até a estrutura literal da regra transformam-se em centelha apagada e longínqua no universo da lei, uma parágrafo de livro. Sua estatura final será ditada pelos resultados (e transformações) que lograr alcançar na malha social, e não pelo pedigree de sua genealogia.*

*Aí está, numa palavra, a equação simbiote que, inseparavelmente, une regulação jurídica e implementação, composição inafastável e caracterizadora das chamadas novas disciplinas jurídicas, todas comprometidas com resultados, em particular aquelas de estirpe welfarista, como o Direito Ambiental” (Benjamin, Antônio Herman de Vasconcellos. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*. p. 4-6. 2010. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30604>)*

**36.** A Constituição da República impõe o agir estatal para preservar, proteger, se for o caso, restaurar o meio ambiente. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente ou, pior ainda, contrária aos deveres constitucionais estatais macula de inconstitucionalidade a atuação do Estado, impondo-se a intervenção judicial para restabelecer a eficácia dos direitos constitucionais à dignidade ambiental, aos direitos fundamentais dos indivíduos da presente e das futuras gerações.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.698, de minha relatoria, este Supremo Tribunal Federal, embora tenha julgado improcedente o pedido, realcei haver *“possibilidade, sim, de a Constituição ser descumprida por uma omissão em relação a políticas públicas que são exigidas das entidades do Poder Público”* (Plenário, DJe 16.4.2010).

No voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.439, o Relator, Ministro Celso de Mello, anotou também a conduta omissiva do Estado como passível de ofensa ao texto constitucional:

*“A omissão do Estado, que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional, qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.*

*É por essa razão que J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (‘Fundamentos da Constituição’, p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora), analisando a força normativa da Constituição - e assinalando que a eficácia preponderante e subordinante de suas cláusulas impede o reconhecimento de situações inconstitucionais -, acentuam, na perspectiva da inquestionável preeminência normativa da Carta Política, que:*

*‘(...) tanto se viola a Lei fundamental quando as acções estaduais não estão em conformidade com as suas normas e princípios, como quando os preceitos constitucionais não são ‘actuados’, dinamizados ou concretizados pelos órgãos que constitucionalmente estão vinculados a fornecerem-lhe operatividade prática.*

*A Constituição impõe-se normativamente, não só quando há uma acção inconstitucional (fazer o que ela proíbe), mas também quando existe uma omissão inconstitucional (não fazer o que ela impõe que seja feito).’ (...)*

*Dentro desse contexto, foi instituída a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, vocacionada a preservar a supremacia da Carta Política e destinada, enquanto instrumento de*

*controle abstrato, a impedir o desprestígio da própria Constituição, eis que - tal como adverte PONTES DE MIRANDA, em magistério revestido de permanente atualidade ('Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969', tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT) – 'Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos - o que é pior (...). No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juízes e intérpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve - que se corte nesse pedaço inútil. Se a algum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem na cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer'. É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanar normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior" (DJe 30.5.2003).*

Observo que a ação direta de inconstitucionalidade n. 54, julgada em conjunto com a presente ação, tem como objeto omissão estatal que tem possibilitado o descumprimento dos deveres do Poder Público de assegurar todas as medidas necessárias para garantia da proteção ambiental ecologicamente equilibrada, de maneira suficiente e eficiente, de preservação das florestas e das matas, das águas e dos recursos minerais, da fauna e da flora, além de desatender aos deveres de proteção e garantia aos direitos dos povos indígenas e daqueles que vivem e preservam suas respectivas culturas nas localidades protegidas.

37. A edição de legislação ambiental adequada sem a atuação

paralela do seu cumprimento integral pelo Poder Executivo ou por entidades a ele vinculadas demonstra *déficit* jurídico e administrativo do dever estatal protetivo e eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e descumprimento dos direitos que lhe são inerentes. Essa situação foi cuidada, por exemplo, por Herman Benjamin que denuncia haver, então, ordem ambiental incompleta:

*“Infelizmente, nem sempre o Estado conjuga, com igual ênfase, atuação legislativa e implementadora. É comum o Poder Público legislar, não para aplicar, mas simplesmente para aplacar, sem resolver, a insatisfação social. É o Estado teatral, aquele que, ao regular a proteção do meio ambiente, mantém uma situação de vácuo entre a lei e a implementação. Um Poder Público que, na letra fria do texto normativo, não se importa em bravejar, mas que fácil e rapidamente amansa diante das dificuldades da realidade político-administrativa e de poderosos interesses econômicos, exatamente os maiores responsáveis pela degradação ambiental. A teatralidade estatal é a marca dessa separação entre lei e implementação, entre a norma escrita e a norma praticada. O resultado é uma Ordem Pública Ambiental incompleta”* (BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*. p. 7. 2010. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30604>).

David S. Favre aponta o *“risco de implementação”* ineficiente ou deficitária das políticas ambientais, denunciando situações nas quais se formula uma *“farsa de políticas públicas”*. Neste quadro, pelos Poderes Legislativo ou Executivo, o Estado *“busca criar a aparência de uma política forte, protecionista, de redução de riscos, porém com o pleno conhecimento e crença de que nunca será efetivada devido a um alto risco de implementação”* (Favre, David S. *“The Risk of Extinction: A Risk Analysis of the Endangered Species Act as Compared to Cites.”* p. 350. *New York University Environmental Law Journal*, vol. 6, n. 2, 1998, p. 341-366. Tradução livre).

Em matéria ambiental, a atuação suficiente e eficiente da

Administração Pública é dever, determinante na orientação de garantia da proteção necessária e impeditiva do cuidado deficiente, devendo também observar o princípio da proibição do retrocesso, limitador como salientado antes da discricionariedade administrativa e até mesmo do espaço de conformação do legislador, vinculado que está em atender aos comandos constitucionais de garantia da finalidade de precaução, de preservação e de proteção eficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, por exemplo Canotilho pondera que *“a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso retroativo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral”* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Direito constitucional ambiental português e da União Europeia”* in *Direito constitucional ambiental brasileiro*. p. 5. São Paulo: Saraiva, 2007).

**38.** A atuação estatal deficiente ou redutora da proteção ambiental nem sempre é flagrante, podendo maquiarse como mera readequação de medidas de implementação ou reestruturação de órgãos ambientais, com o intuito de esvaziar a tutela ecológica sem fazer menção ou estampar o seu agir ilegítimo. Michel Prieur realça que *“a regressão do Direito Ambiental será sempre insidiosa e discreta, para que passe despercebida. E, por isso, ela se torna ainda mais perigosa. Os retrocessos discretos ameaçam todo o Direito Ambiental. Daí a necessidade de se enunciar claramente um princípio de não regressão, o qual deve ser consagrado tanto na esfera internacional quanto na esfera nacional”* (PRIEUR, Michel. *“Princípio da proibição de retrocesso ambiental”* in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 18. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF). Afirma que,

*“No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e,*

*mesmo, à 'deslegislação' em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.*

*As formas de regressão são diversas: a) excepcionais em Direito Internacional Ambiental, elas são difusas no Direito Comunitário, por ocasião da revisão de certas diretivas; b) nas normas de Direito Ambiental interno, entretanto, há, em vários países, uma crescente regressão, que é, nas mais das vezes, insidiosa: ela se dá por modificações aportadas às regras procedimentais, reduzindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público, sob o argumento de aliviar os procedimentos; ela ocorre, igualmente, pelas derrogações ou modificações das regras de Direito Ambiental, reduzindo ou transformando em inoperantes as regras em vigor" (Ob. cit. p. 12).*

#### O desmatamento da Floresta Amazônica

**39.** A Floresta Amazônica, maior floresta tropical do mundo, representa área territorial de aproximadamente cinco milhões de km<sup>2</sup>, que se estende por nove países<sup>3</sup>, sendo que aproximadamente 60% (58,9%) da área ocupada pela floresta está no Brasil. Estende-se por 772 Municípios distribuídos em nove Estados da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão), abrigando aproximadamente 12,5% (mais ou menos inte e dois milhões de habitantes) da população brasileira, sendo quase 70%

---

3 Brasil, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana Francesa, Guiana Inglesa e Suriname.

## ADPF 760 / DF

dela habitante de área urbana e os demais na área rural. Nesses Estados residem 55,9% da população indígena brasileira, o que representa 250 mil pessoas, segundo dados da Fundação Nacional de Saúde<sup>4</sup>.

A Floresta Amazônica é mencionada expressamente no texto constitucional brasileiro. Tem-se no § 4o. do art. 225 da Constituição:

*“Art. 225. ...*

*§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”*

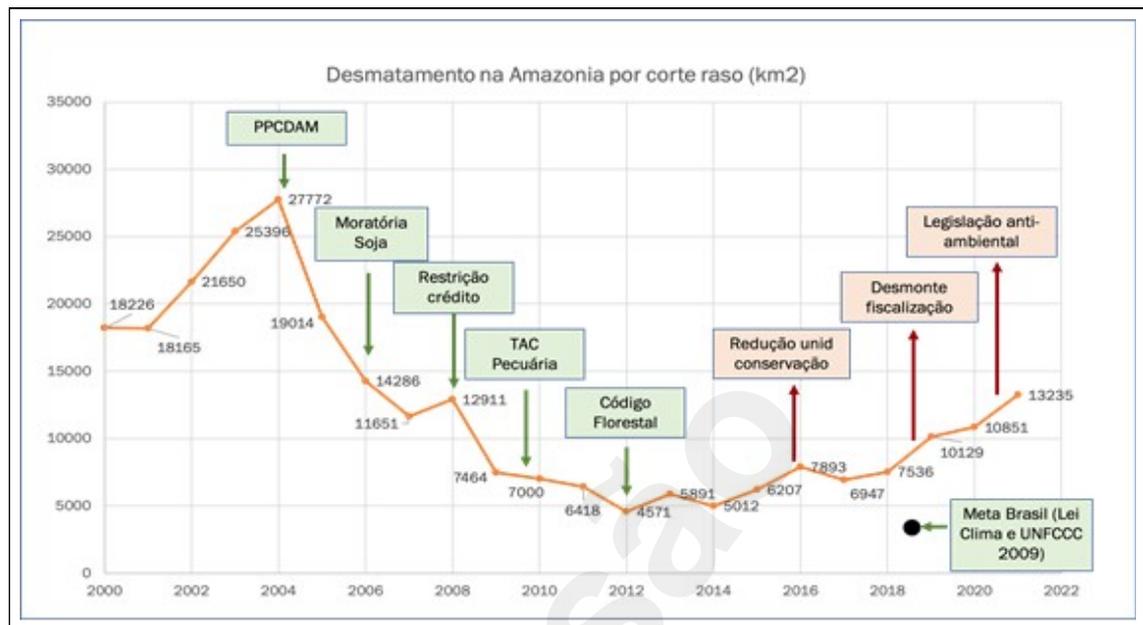
Maior reserva de diversidade biológica do mundo, maior bioma brasileiro em extensão, ocupando, como acima anotado, quase metade do território nacional<sup>5</sup>, sobre ela exerce sua soberania o povo brasileiro.

**40.** A grande questão posta é a responsabilidade planetária que a Floresta empresta ao cuidado da condição climática do Planeta, pois se a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono ingressa na atmosfera, insujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto de que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta.

---

4 O que é a Amazônia Legal. Dicionário Ambiental. ((o))eco, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em <<<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>>. Acesso em 2.9.2021.

5 Milaré, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters, Brasil. 2018. p. 1585.



Entre as inúmeras funções essenciais da região amazônica para a manutenção do equilíbrio ecológico planetário ressaltam-se a direta relação com a disponibilidade hídrica, a alta concentração de carbono por hectare em divergência com o que comprometido no plano internacional e já obtido com o desenvolvimento das práticas redutoras de desmatamento irregular e com repercussões danosas e de risco para o equilíbrio climático global e, ainda, a riqueza da biodiversidade biológica da floresta<sup>6</sup>, da fauna objeto de intenso tráfico.

41. Desde o início dos anos 70, principalmente, com a atuação mais volumosa do Poder Público, que promoveu amplo desmatamento para a construção de obras de infraestrutura aliada ao incentivo à colonização e à agricultura, a Floresta amazônica ainda permaneceu ausente da sensibilidade ecológica que somente começara a ser revelada no eixo norte de um mundo polarizado, no qual o sul era composto de Países denominados do Terceiro mundo ou, eufemisticamente, “em desenvolvimento”. Aquele momento, ainda surgente a apelidada agenda marrom a pautar o debate político, mais que o econômico, em

6 Disponível em <<https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/a-importancia-das-florestas-em-pe/>>. Acesso em 2.9.2021.

parte do mundo, não desabrochou o Brasil amazônico. De 1972 a 1992 (da Conferência de Estocolmo à Conferência Rio-92, aproximadamente 7,5% da Floresta amazônica foi desmatada, o que equivale a mais de trezentos mil km<sup>2</sup>. Ela, que ocupava área de 4.100.000 km<sup>2</sup>. no período até 1970, teve um rebaixamento de área para 3.796.288 km<sup>2</sup>.

O que revelou a Floresta Amazônica, dotando de visibilidade e preocupação nacional e internacional o seu desmatamento e a devastação praticadas, não foi a sua importância e o inegável patrimônio nela guardado das maiores riquezas ambientais, sua fauna e sua flora, as possibilidades nela viventes, mas o maltrato que lhe foi infligido e os riscos que as práticas governamentais, comissivas e omissivas, que passaram a representar risco para o clima no planeta e até mesmo para o modelo econômico que ainda prevalece no padrão energético.

Na Nota Técnica preparada pelo Professor Gilberto Câmara, pesquisador sênior (aposentado) do INPE, do qual foi diretor de 2005 a 2012, tendo sido, entre 2018 e 2021, Diretor do Group on Earth Observations (GEO), organização intergovernamental (113 países) ligada às Nações Unidas para promover o uso de dados de observação da Terra para a sustentabilidade, tem-se o seguinte quadro descrito, minudentemente, sobre a linha demonstrativa do desmatamento da Floresta Amazônica de 2000 a 2021:

*“Evolução do Desmatamento 2000-2021*

*O desmatamento por corte raso (remoção total da floresta nativa) na Amazônia Legal teve um aumento significativo após 2016, que se acentuou após a posse do Governo Bolsonaro, conforme indica o gráfico abaixo. O valor mais alto de desmatamento neste século ocorreu em 2004, quando mais de 27*

*2*

*mil km de floresta foram cortados, o que corresponde ao tamanho do Estado de*

*Alagoas. Em resposta, o governo estabeleceu o PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia), com ações interministeriais para reduzir o desmate. As ações de fiscalização foram muito reforçadas com participação de IBAMA, Polícia Federal e Forças Armadas. Novas unidades de conservação foram criadas e terras indígenas foram reconhecidas na região. O INPE desenvolveu o sistema DETER, que gera alertas de desmatamento em tempo real e permite ações de comando e controle mais focadas e eficientes. Em 2007, municípios com alto índice de desmatamento tiveram restrição de crédito, através do Decreto 6.321/2007. O setor privado passou a buscar controlar e certificar suas cadeias produtivas. A Associação Brasileira de Óleos Vegetais (ABIOVE) estabeleceu a Moratória da Soja, iniciativa que visa assegurar que a soja produzida na Amazônia esteja livre de qualquer desflorestamento, legal ou ilegal, ocorrido após 2008.. Em 2009, parte importante dos frigoríficos que atuam na Amazônia assinou o termo de ajuste de conduta (TAC) com o Ministério Público comprometendo-se a não comprar carne bovina de produtores associados ao desmatamento. Essa concertação ampla de ações do governo, do Ministério Público e da sociedade civil teve efeito significativo. O desmatamento na Amazônia foi reduzido em 83% de 2004 até 2012.*

*Figura 1 – Evolução do corte raso da floresta amazônica (2000-2022). Dados do INPE, gráfico do autor.”*

Ressalte-se que, pela taxa PRODES referente ao desmatamento na Amazônia Legal, conforme planilha elaborada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, atualizada em 21.6.2021, com referências de 2004 e 2020, avaliou-se que a taxa de desmatamento em 2019 foi de 10.129 km<sup>2</sup>, correspondente a 34% a mais do que os 7.536 km<sup>2</sup> desmatados em 2018, em 2020 consistiu em 10.851 km<sup>2</sup>, com aumento de 7% em relação ao ano anterior e em 2021 atingiu o patamar de 13.235 Km<sup>2</sup>, indicando um aumento de quase 22% em relação a 2020 e de mais de 75% em comparação ao ano de 2018 (Disponível em <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em 25.3.2022).

No recorte cronológico de meio século - de 1972 a 2022 – a Amazônia brasileira teve decréscimo de mais ou menos 20% de sua área originária, perdendo em florestamento aproximadamente 800.000 km<sup>2</sup>. O risco do *tipping point* (ponto do não retorno) é amplamente divulgado, se não houver um movimento definido, eficiente e continuado pelo Estado com a sociedade brasileira.

Antônio Nobre, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, afirma que, com o avanço do desmatamento, áreas da floresta amazônica demonstram já haver sinais de se ter ultrapassado o ponto de não retorno, quando não mais possível a reversibilidade da área degradada, transformando-se regiões de floresta tropical em paisagens semelhantes às do cerrado, mas degradadas, com vegetação rala e esparsa e baixa biodiversidade. Aquele pesquisador assinala:

*“A consequência mais imediata para a Amazônia é o comprometimento da reciclagem de umidade, feita eficientemente por milhões de anos pela hileia pristina [floresta primária]. Com a consequente redução das chuvas, a floresta torna-se seca e inflamável, o que cria um círculo vicioso de incêndios e degradação, comprometendo a bomba biótica de umidade e enfraquecendo os rios voadores.*

*A diminuição dos poderosos fluxos aéreos de umidade na Amazônia reflete-se no enfraquecimento associado dos ventos alíseos sobre o Oceano Atlântico equatorial, importantes impulsionadores de correntes oceânicas que geram o massivo fluxo da Corrente do Golfo. O enfraquecimento da Corrente do Golfo perturba o transporte de calor para altas latitudes, inclusive e especialmente para a Europa, criando condições para o aumento de intensidade e frequências de eventos climáticos extremos. (...) As secas fortes em partes da Amazônia e no Centro-oeste e Sul/Sudeste do Brasil são anômalas, e têm se repetido, indicando alteração no sistema climático. As secas que atingem as regiões mais ricas e produtivas da América do Sul têm origem demonstrada no enfraquecimento dos chamados rios voadores,*

*os fluxos aéreos propelidos pela bomba biótica de umidade gerada pelas florestas na Amazônia. Tal efeito foi registrado em diversos trabalhos. O desmatamento está danificando a bomba biótica de umidade, enfraquecendo os rios voadores e, com isso, comprometendo o ciclo hidrológico continental” (Disponível em <<https://www.dtw.com/pt-br/processo-de-savanização-da-amazônia-já-começou/a-58809139>>. Acesso em 2.9.2021)*

A análise levada a efeito analisa o que acima mencionado relativamente aos índices crescentes de desmatamento (a corte raso). O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, principal órgão de monitoramento do desmatamento no Brasil, tem seus dados avaliados e disponibilizados publicamente, devendo ser dotados de transparência a todos os cidadãos. Entre os sistemas utilizados para análise e estatísticas sobre o desmatamento florestal, ressaltam o Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia – PRODES e o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER.

O Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER dispõe de tecnologia e metodologias distintas do sistema PRODES e destina-se ao acompanhamento da dinâmica do desmatamento em tempo real.

Os dados do DETER, colhidos por sondagens em tempo real, pelos alertas diários, servem para embasar ações de fiscalização do Ibama e indicam alertas de desmatamentos, intensidade e classificação das causas, como, por exemplo, desmatamento a corte raso, mineração, degradação florestal, queimadas e exploração madeireira.

Como afirma Gilberto Câmara, “... esse sistema de governança ambiental, que combina sistemas de informação, mecanismos de fiscalização, controle de cadeias de produção e marcos legais pactuados, vem sendo desmontado pelo atual governo. Entre 2016 e 2021 foi registrada queda de 40% nos autos de infração ambiental do IBAMA na Amazônia. O embargo de áreas desmatadas caiu em 85% em 2020 em comparação com 2018. Os prazos para

*cumprimento do disposto no Código Florestal foram postergados. Em 2021, o Ibama só liquidou 41% de seu orçamento. Nos governos anteriores a Bolsonaro, o Ibama costumava liquidar entre 86% e 92% dos recursos para a fiscalização. Como resultado dessa política deliberadamente anti-ambiental, o desmatamento na Amazônia voltou a crescer significativamente.”* (nota técnica)

**42.** De se considerar que, em 2004, ao ser formulado e ter início a implantação do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônica (PPCDAm), buscou-se uma mudança no rumo do cuidado estatal com o meio ambiente no Brasil. Com inegável resposta positiva no sentido da diminuição do desmatamento e no atingimento das finalidades estabelecidas para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o PPCDAm está no item central das questões postas na presente arguição.

As medidas previstas e executadas daquele Plano, nas fases que tiveram implementação, visavam a efetividade da fiscalização para impedir, dificultar ou restringir a extração ilegal de madeira e adoção de medidas contra as infrações legais, incluídas o tráfico de animais, a grilagem de terras, a extração ilegal de madeiras e outros recursos minerais, a exploração abusiva das terras, da fauna e da flora, mas, pior de tudo, a exploração das gentes, dos indígenas, a agressão de sua cultura e de suas histórias e de seus futuros. A violência cresceu na região com a grilagem de terras, desmatamento e formação de milícias que apavoram e matam gentes e florestas e culturas. A extinção de espécies animais aumenta e as condições de vida piora para todos.

Como demonstrado no gráfico acima, a queda do desmatamento nos anos de 2005 a 2012 cai mais de 80%, ficando em menos de 4.600 km<sup>2</sup>. Com uma redução sem concorrente no mundo, os indígenas conseguiram os menores índices de desmatamento nas áreas demarcadas, sendo de se realçar a atuação efetiva, eficaz e continuada do Poder Público.

A mudança nas escolhas governamentais conduziu ao Acordo de Paris, certo sendo que o desmatamento voltou a crescer, atingindo, em escala de crescimento, em 2018, a 7.836 km<sup>2</sup>. Em 2019, subiu o índice para 10.129 km<sup>2</sup>., em 2020 atingiu 10.851 km<sup>2</sup>. e, em 2021, 10.851 km<sup>2</sup>., estando, nos últimos meses, a 13.235 km<sup>2</sup>.

Anoto, nesta passagem, observação do Ministro Roberto Barroso, Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709:

*“Desmatamento e degradação são primos, mas não são a mesma coisa: desmatamento é retirar ostensivamente toda a vegetação da área, ao passo que degradação é retirar as árvores mais nobres, deixando o remanescente, mas aí a floresta já não consegue mais cumprir sua função ecológica, inclusive preservação das espécies, porque arrancar essas árvores nobres leva à extinção das espécies que elas abrigavam. Não é pequena a consequência da degradação, não é pequena a consequência do desmatamento.*

*O mundo não nos está olhando horrorizado por acaso. Há consequências para o ciclo da água, para a biodiversidade e para a mudança climática. Espero que o Brasil, por sua sociedade e seu governo, tenha acordado para a importância do papel que representamos para o mundo - com grande atraso, mas não tarde demais. Temos o dever de criar uma economia sustentável, sobretudo para a Amazônia, para que a preservação da floresta valha mais que a ambição de a derrubar. Como observou o pesquisador Beto Veríssimo, o desmatamento dos últimos quarenta anos elevou o produto interno bruto da Amazônia - onde estão a maior parte das comunidades indígenas - em mínimo percentual. Já destruímos quase 20% da floresta sem melhorar a qualidade de vida dos quase 25 milhões de pessoas que vivem naquela região.*

*Além da extração ilegal de madeira, temos também garimpo e mineração ilegais, que faz com que Estados como Roraima sejam os principais exportadores de ouro do Brasil sem produzir nenhum grama, em prejuízo para o meio ambiente e para o País”.*

43. Também não se pode deixar de mencionar que, além das queimadas ilegais, das grilagens de terras, da derrubada e comércio ilegal de madeiras e do tráfico de animais, a situação de ilegalidades e injúrias ambientais atingiram as Unidades de Conservação e as condições de vida em Terras Indígenas nos anos de 2019 e 2020, período questionado na presente arguição.

44. Deve ser enfatizado ter havido uma mudança do *modus operandi* dos desmatadores ilegais. Desde 2013 vêm abandonando os tratores e os grandes acampamentos e passaram a utilizar motosserras e construir pequenos acampamentos modulares com dez pessoas mais ou menos. Assim, driblavam o DETER A mantendo um subbosque para obstruir o satélite *modis terra acqua*. Contratando especialistas em georeferenciamento, os criminosos organizavam a empreitada e, quando eram detectados pelo DETER A, desmontavam rapidamente os acampamentos e deixavam a devastação para trás. Esse processo de “cupinização” do desmatamento fortalece com a carência e a ineficiência da fiscalização, de resto vilipendiada por discursos contra os fiscais, que partiam também de agentes públicos. Por isso, desde 2015 se passou a utilizar o DETER B. Deve ser lembrado que, desde 2015, os trabalhadores eram arregimentados em regime de trabalho escravo, distribuídos em pequenos acampamentos sem condições mínimas de dignidade, trabalhando nesta condição até mesmo nos períodos de chuva.

A madeira com valor ou potencial econômico era encaminhada aos madeireiros. Os criminosos ateavam fogo ao restante do bosque não aproveitado e lançavam capim, de avião, para cobrir a clareira.

A dificuldade assim criada fazia com que tivesse de haver mais e melhor fiscalização, o que não se deu, como comprovado pelas notas técnicas apresentadas nos autos.

45. Sobre o desmatamento ocorrido em Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com base em relatórios e análises do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – INPE, os arguentes afirmam:

*“A TI Ituna/Itatá foi o território mais devastado em 2019, apresentando expressivo aumento de 685% no desmatamento em comparação com o ano anterior. Entre as vinte TIs mais desmatadas em 2019, destaca-se a TI Yanomami, que apresentou elevação de incríveis 624%, seguida da TI Apyterewa, com aumento de 354%, a TI Munduruku, com 193%, a TI Trincheira/Bacajá, com 179%, e a TI Kayapó com 175% de alta em relação a 2018. Registre-se, ainda, que as TIs Evaré I e Portal do Encantado apresentaram assustadores aumentos de 6.460% e 1.940%, respectivamente. A tabela abaixo, que contém as TIs mais desmatadas de 2019 e o percentual de aumento de cada uma delas em relação a 2018, não deixa dúvida sobre o significativo aumento do desmatamento ocorrido nessas áreas. Das 20 TIs mais desmatadas, 17 tiveram aumento no desmatamento e apenas 3 registraram queda. (...) O cenário de devastação observado em TIs se repetiu nas UCs federais em 2019. Foram 87 UCs federais desmatadas em 2019, somando 454,55 km<sup>2</sup>. Vale registrar que as UCs federais de Uso Sustentável respondem por 84,5% do desmatamento registrado nas UCs federais. E apenas 20 UCs federais representam 89% do desmatamento registrado nas UCs federais. (...) Em 2019, essas áreas registraram 2.219,3 km<sup>2</sup> em queimadas (1.902,1 as TIs e 317,2 nas UCs federais). Somente entre janeiro e setembro de 2020, 2.811,4 km<sup>2</sup> foram degradados pelas queimadas, acima do índice para todos os meses de 2019. Nas TIs, o aumento da área degradada pelas queimadas foi de 36% em comparação com os doze meses de 2019. O mês de setembro de 2020 apresentou valores alarmantes de queimadas, registrando 2.529,2 km<sup>2</sup> em queimadas nas TIs e UCs federais, um impressionante aumento de 195% em comparação com o mês de setembro de 2019” (fls. 74-76, e-doc. 1).*

Os dados do INPE trazidos aos autos demonstram que, entre 2009 e 2018, a média de desmatamento em áreas protegidas foi de 1.091,6 km<sup>2</sup>. por ano. Em 2019 e 2020, chegou-se à média de 1.940,8 km<sup>2</sup>. por ano.

46. O quadro assim apresentado é o objeto dos questionamentos que se desdobram na argumentação trazida na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Para exame e julgamento da presente arguição há de se considerarem as informações apresentadas na peça inicial da ação e os dados obtidos na instrução do processo.

*Da redução da fiscalização e controle ambientais*

47. Quanto à alegada atuação estatal deficiente pela redução de fiscalização e controle ambientais, os arguentes alegam que, “com base apenas em dados públicos disponibilizados pelo próprio Governo Federal, avaliou-se os índices de autuações nos anos de 2019 e 2020. Em comparação com anos anteriores, verifica-se drástica queda no número de autuações nesse período, não obstante o aumento de 34% nas taxas de desmatamento em 2019 (INPE/PRODES) e de estimados outros 34% em 2020 (INPE/DETER). (...)”

*Em 2019, o IBAMA autuou no Brasil 31% menos do que no ano de 2018 no Brasil. Em 2020, a queda é ainda maior, de 43% – foram considerados os dados públicos disponibilizados até 28.10.2020 e estimado o total aplicável até o final do ano. No total, em relação a 2018, a redução das autuações no Brasil foi de espantosos 60%. (...)*

*Da mesma forma, é espantosa e inaceitável a diminuição de autuações verificada em 2019 e 2020 na Amazônia. Houve queda de 29% em 2019 e outros 46% em 2020 – por igual, tomando-se como referência a data de 28.10.2020, estimou-se o total aplicável até o final do ano. Ao todo, em relação a 2018, a redução das autuações na Amazônia foi de inaceitáveis 61% em apenas dois anos. (...)*

*Igualmente, extrai-se dos dados oficiais a drástica redução de termos de embargo, uma das sanções mais aplicadas em caso de desmatamento ilegal, além da modalidade pecuniária. A diminuição dos termos de embargo no Brasil, em 2019 e 2020, foi da ordem de 21% e 80%, respectivamente. No total, em relação a 2018, a redução foi de 84% quando comparados com 2018” (fls. 35-36, e-doc. 1).*

48. Nas informações prestadas, o Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Registros Naturais Renováveis – IBAMA assevera que *“a redução das autuações durante os anos de 2018 e 2019, no Brasil e na Amazônia Legal, encontra-se dentro dos parâmetros normais, não se verificando a queda de 30% conforme apontado pelos requerentes. Por outro lado, a redução durante o presente ano de 2020 se deve inequivocamente à Pandemia de Covid-19, uma vez que, conquanto as atividades de fiscalização ambiental estejam elencadas dentre os serviços considerados essenciais pelo Decreto n. 10.282/2020, as operações em campo acabaram prejudicadas, na medida em que a Portaria n. 949, de 13 de abril de 2020, da Diretoria de Proteção Ambiental, que aprovou, no IBAMA, o Plano de Contingências, teve impacto direto na atuação fiscalizatória da Autarquia, ao prever, em seu art. 7 que não devem ser escalados/recrutados para atividades de fiscalização ambiental os servidores com sessenta anos de idade ou mais, imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves e gestantes ou lactantes, incluindo-se em tal restrições servidores que habitem na mesma residência com pessoas com essas especificidades (ar. 7, parágrafo único). (...)*

*A esse respeito, afirma a Diretoria de Proteção Ambiental (Nota Técnica n. 5/2020/DIPRO) ante a emergência sanitária ocasionada pelo coronavírus: ‘4.1. Neste enfoque podemos citar as medidas do Plano de Contingência da Fiscalização Ambiental, bem como a Portaria do IBAMA n. 949/2020, objetivando a adequação com o objetivo de minimizar os impactos que poderiam refletir nas atividades de fiscalização devido a instalação do estado de emergência em decorrência do fator COVI-19, observando de forma extremamente conveniente e cabida que muitos dos nossos fiscais se encontram nos grupos de risco, principalmente ao fator idade’.*

*A despeito disso, imperioso destacar que a efetividade da fiscalização ambiental não se mede apenas pelo número de autuações, devendo ser levado em conta principalmente as estratégias de inteligência direcionadas a estabelecer critérios de eficiência, tais como, locais onde mais ocorrem supressão ilegal de vegetação, velocidade de desmate, tamanho de áreas desmatadas, etc. (...).*

*Portanto, inexistente correlação de causa e efeito entre o número de autuações e*

## **ADPF 760 / DF**

*a eficiência na fiscalização ambiental, conforme quer fazer crer os requerentes” (sic, e-doc. 84).*

Quanto ao argumento dos arguentes relativos à redução na fiscalização ambiental, o então Ministro do Meio Ambiente assinalou que *“não houve redução significava no número de ações de fiscalização no ano de 2019, representando um número consideravelmente superior de operações de fiscalização na região da Amazônia Legal relativamente aos anos de 2014, 2015 e 2016, o que revela inexistir quaisquer supostos afrouxamentos da fiscalização do IBAMA naquela região durante o ano de 2019. (...) 49. O MENCIONADO ÓRGÃO DA AGU EXPLICOU TAMBÉM QUE A REDUÇÃO DAS AUTUAÇÕES DURANTE OS ANOS DE 2018 E 2019, NO BRASIL E NA AMAZÔNIA LEGAL ENCONTRAM-SE DENTRO DOS PARÂMETROS NORMAIS, NÃO SE VERIFICANDO A QUEDA DE 30%, CONFORME APONTADO PELOS REQUERENTES E QUE A REDUÇÃO DURANTE O PRESENTE ANO DE 2020 SE DEVE INEQUIVOCAMENTE À PANDEMIA DE COVID-19. DEMONSTRANDO TAMBÉM QUE INEXISTE CORRELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO ENTRE O NÚMERO DE AUTUAÇÕES E A EFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (...).*

*52. Para garantir a reparação dos danos ambientais causados por infratores, recentemente, a Advocacia-Geral da União, por meio da Força-Tarefa em Defesa da Amazônia, ajuizou 27 ações civis públicas cobrando R\$ 893.000.000,00 (oitocentos e noventa e três milhões de reais) de desmatadores da Amazônia Legal, além de outras 45 ações anteriormente ajuizadas. Com isso, a AGU já requereu a título de reparação ambiental valores que totalizam R\$ 2,2 bilhões, consoante informa a seguinte matéria: (...). Nos outros dois lotes, foram ajuizadas 45 ações totalizando RS 1,3 bilhões. Com isso, a Advocacia-Geral já requereu a reparação ambiental de 95 mil hectares, quase R\$ R\$ 2,2 bilhões expresso em pecúnia. Até o momento, a atuação da equipe de Procuradores Federais e Advogados da União já garantiu, na justiça, o deferimento de pedidos de bloqueio que equivalem a R\$ 571 milhões” (e-doc. 109).*

Pelas informações prestadas pela Procuradoria-Geral Federal, o

## **ADPF 760 / DF**

Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO assinalou que *“o número de sanções de termos de embargo aplicados no Brasil em 2018 foi de 566, o que totalizou 155.839,30 hectares embargados. Já em 2019, houve uma queda de 19% em relação ao número de embargos de 2018, totalizando 459, mas com aumento de 60% na área total embargada 250.567,67 hectares. Os dados parciais de 2020, atualizados em 18 de novembro de 2020, demonstram que 450 sanções de embargo foram aplicadas, para uma área de 105.295,75 hectares”* (e-doc. 112).

Sobre as operações de fiscalização realizadas pelo Ibama na Amazônia Legal, o Advogado-Geral da União asseverou não ter havido redução no ano de 2019 quanto às autuações: *“Ao contrário, em 2019 alcançou-se um patamar coerente com a média histórica de fiscalizações, veja-se:*

*Ano de 2014 – 204 operações de fiscalização*

*Ano de 2015 – 205 operações de fiscalização*

*Ano de 2016 – 231 operações de fiscalização*

*Ano de 2017 – 280 operações de fiscalização*

*Ano de 2018 – 287 operações de fiscalização*

*Ano de 2019 – 274 operações de fiscalização*

*Semelhante constatação é extraída da análise do quantitativo de designações de agentes em operações. Nesse ponto, não obstante a redução dos quadros de pessoal do IBAMA, o número de designações de agentes para a atividade de fiscalização manteve-se estável, tendo sido promovido o total de 2.378 (duas mil trezentas e setenta e oito) designações no ano de 2019, o que representa um nivelamento geral em relação à média dos exercícios anteriores. Em decorrência disso, a quantidade de autos de infração lavrados em 2019 também não condiz com os argumentos expostos pelos arguentes. De acordo com registros constantes do banco de dados oficial (sistema SICAFI), verifica-se o número total de 3.446 (três mil quatrocentos e quarenta e seis) autos de infração lavrados durante todo o ano de 2019 na Amazônia Legal. Tal indicativo, em comparação com dados relativos aos anos anteriores, igualmente revela a continuidade da força de atuação do IBAMA na região da Amazônia Legal. Ademais, durante o ano de 2019, as autuações do IBAMA totalizaram, em valores monetários a título de*

## **ADPF 760 / DF**

*multa, R\$ 3.404.500.217,00 (três bilhões, quatrocentos e quatro milhões, quinhentos mil, duzentos e dezessete reais), valor substancialmente superior a todos os anos anteriores, conforme planilha descritiva a seguir exposta:*

- Ano de 2014 – 4730 autos – R\$ 2.095.627.078,00
- Ano de 2015 – 5438 autos – R\$ 1.792.213.387,00
- Ano de 2016 – 5532 autos – R\$ 2.252.025.358,00
- Ano de 2017 – 4526 autos – R\$ 2.029.410.801,00
- Ano de 2018 – 4104 autos – R\$ 2.053.435.690,00
- Ano de 2019 – 3446 autos – R\$ 3.404.500.217,00

*Diante dessas informações, percebe-se claramente que as alegações dos autores não encontram abrigo em dados oficiais provenientes de órgãos do Governo Federal, os quais reforçam a afirmativa de que a atuação técnica fiscalizatória tem se mantido firme no propósito preservacionista do meio ambiente, em especial do bioma da Amazônia Legal” (e-doc. 116).*

**49.** Diferente do afirmado pelos agentes que apresentaram informação, os dados constantes dos autos evidenciam *a)* ter havido aumento das áreas desmatadas, de queimadas ilegais, de cometimento de crimes ambientais, de crimes contra direitos humanos, especialmente em relação aos indígenas e aos moradores da Floresta; *b)* os resultados e o que demonstrado nos autos comprovam ter havido a alegada diminuição da capacidade fiscalizatória do IBAMA, o que explica, em parte também, os resultados apresentados comprovadamente nos autos sobre o aumento da destruição da Floresta Amazônica.

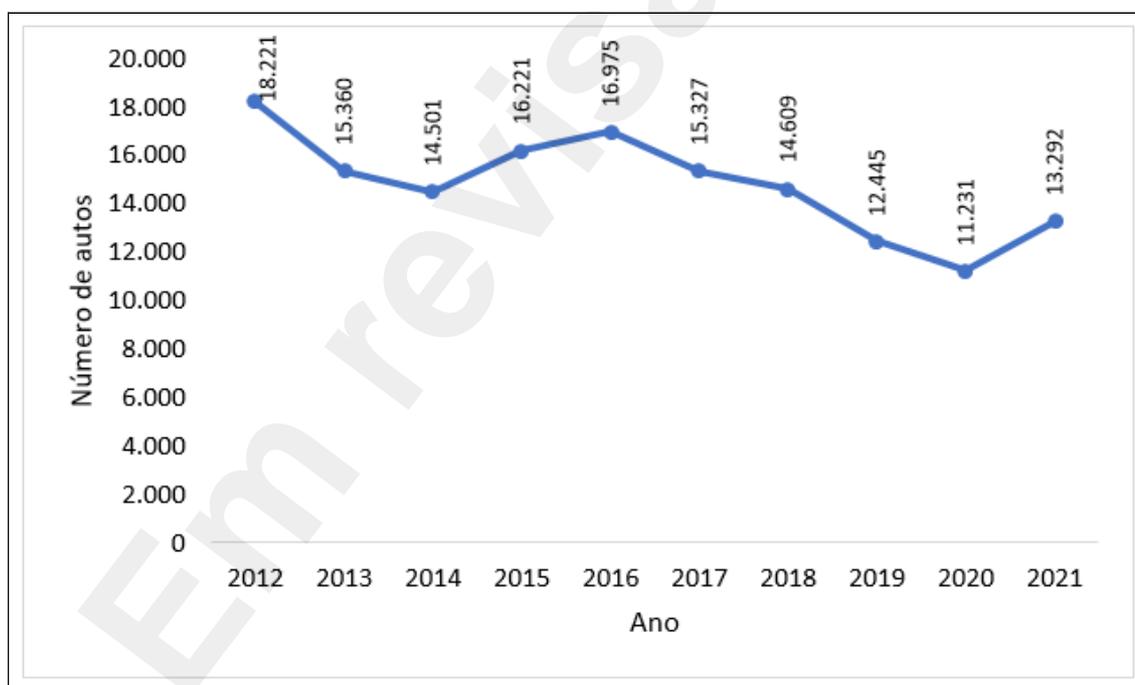
**50.** É de se esclarecer o que vem a ser a ação fiscalizatória ou ação de fiscalização ambiental, nos termos aproveitados pelas normas vigentes.

Pelo Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental (RIF) do Ibama, aprovado pela Portaria Ibama nº 24, de 16.8.2016, a “*ação fiscalizatória, ou ação de fiscalização ambiental consiste no ato de fiscalizar, empregando todos os procedimentos, medidas e meios necessários para sua execução, visando apurar as infrações ambientais*”. O dispêndio de trabalho executado pelos servidores,

## ADPF 760 / DF

os recursos físicos e financeiros voltam-se à verificação do cumprimento da legislação ambiental. Constatada alguma ilegalidade lavra-se auto de infração (art. 70 da Lei nº 9.605, de 12.2.1998) para instauração do processo administrativo e apuração da infração e responsabilização do infrator.

Pelo art. 39 daquele RIF, a “*operação de fiscalização ambiental compreende um conjunto de ações fiscalizatórias e técnicas a serem executadas de forma organizada, segundo estratégias preestabelecidas, em local e período definidos, para atingir objetivos que, em geral, não estariam ao alcance de ações fiscalizatórias isoladas*”.



Assim, executa-se, com eficiência, a atividade fiscalizatória pela organização de um conjunto para se atingir um objetivo mais amplo. Por isso distingue-se a ação de fiscalização rotineira, relativa a execução de atividades na execução de fiscalização pontual ou circunstancial, realizadas de maneira repetitiva, desvinculadas de estratégias preestabelecidas e sem necessitar de grande esforço de meios operacionais (RIF, art. 40), daquelas de fiscalização ambiental. As

primeiras não têm a finalidade de responsabilização administrativa ambiental, configurando apenas uma forma de organização do trabalho. A sua indicação como parâmetro de desempenho de fiscalização ambiental não pode ser considerado como indicador para avaliar o desempenho organizacional. Para a fiscalização ambiental não se dispõe de uma unidade de medida padronizada para ser cotejada com outra. Assim, se em determinado período anual forem realizadas 10 operações de fiscalização, com 2 agentes em cada, durante 15 dias, isso equivale a 300 dias/servidor de esforço de fiscalização. Entretanto, se no mesmo ano forem realizadas 6 operações de fiscalização, com 5 agentes cada, durante 15 dias isso equivale a 450 dias/servidor de esforço de fiscalização. Portanto, apesar do segundo exemplo realizar menos operações, o esforço é maior devido ao número de agentes aproveitados na atividade.

Ademais, os resultados são afetados pela forma com que as operações de fiscalização são realizadas (estratégia): o que é fiscalizado, onde, quando, quem, como etc. influenciam decisivamente os resultados.

Estratégias mal elaboradas conduzem a maus resultados, nelas não se chegando à apuração de infrações, que, mesmo que tenham ocorrido, não são objetos de lavratura de autos, nem referência a áreas que precisariam ser embargadas, nem bens apreendidos. Não autuadas as infrações eventualmente constatadas, mesmo que se tenham operações realizadas, têm elas o fim de aparentar algo que não se volta ao cumprimento dos objetivos de eficiência administrativa fiscalizatória, servindo como engodo administrativo.

Portanto, é fundamental observar os resultados atingidos nas operações de fiscalização e não quantidade de operações realizadas pois não refletem o trabalho. Número de autos de infração, número de

termos de apreensão e número de termos de embargo são Indicadores que melhor representam o desempenho organizacional na fiscalização do meio ambiente.

Do que consta dos autos, o número de autos de infração lavrado pelo Ibama entre 2019 e 2021 foi a menor nos últimos 10 anos, ao menos (Figura 1). A média de autos de infração lavrados nesse período foi de 22% menor do que média no período de 2012 a 2018. No ano de 2020 houve o menor número de autuações realizadas pelo Ibama em todo o Brasil, seguido de 2021 e 2019. Essa queda nas autuações também é percebida nas diversas frações do território nacional. Das 27 unidades federadas, 21 pioraram o desempenho médio dos últimos três em relação a 2012-2018.

Houve alterações das normas de regência da fiscalização ambiental mas, para mais disso, o órgão passa por outros problemas como redução de pessoal, lotação nos cargos de gestão por pessoas sem qualquer conhecimento da área, mas decorrentes de indicação política, assédio aos moral aos servidores, o despreço público de altas autoridades do Governo contra o serviço e os servidores, precarização da infraestrutura, dentre outros, que repercutem negativa e diretamente no desempenho dos trabalhadores e no resultado dos trabalhos.

51. Na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, no processo TC 038.045/2019-2, constatou-se que a fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na região da Amazônia tem sido impactada pela diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ante a redução significativa do quadro de servidores. O acórdão do Tribunal de Contas constatou haver indícios de nomeação de servidores para fiscalização sem as qualificações mínimas necessárias exigidas pela regulamentação e que a atividade tem sido afetada também pela fragilização jurídica do porte de arma para os fiscais ambientais em um contexto de aumento de ameaças e violência contra esses profissionais, afirmou, ainda que

“algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama”:

“(…)

*154. A auditoria detectou que algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama e potencialmente incentivado o desmatamento na região. Verificou, ainda, que não existe amparo legal para a utilização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para o combate a infrações administrativas ambientais e constatou problemas de coordenação no âmbito da Operação VB2, que são os objetos dos achados descritos abaixo.*

*4.1. Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal*

*155. Detectou-se que diversas mensagens proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República e pelo Ministro do Meio Ambiente, de desqualificação da atuação de entidades que participam do processo de combate ao desmatamento, têm deslegitimado o trabalho de fiscalização realizado pelo Ibama e reduzido seu poder dissuasório, contribuindo para aumento nas ameaças e violências contra fiscais do Ibama, causando desmotivação desses agentes e prejudicando o desempenho da atividade de fiscalização. Além disso, essas mensagens têm o efeito potencial de incentivar a*

*prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal. Elas também não guardam coerência com os objetivos da política de controle do desmatamento, que têm a fiscalização com um dos seus eixos fundamentais.*

*(...)*

*171. Constatou-se que, a partir de 2019 (em realidade desde o final de 2018, após a definição dos resultados da eleição para Presidência da República) , autoridades do Poder Executivo Federal, em especial o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, têm expressado publicamente mensagens de desqualificação do trabalho realizado pelo INPE, pelo ICMBio e especialmente pelo Ibama, este último a principal agência federal encarregada do combate ao desmatamento. Tais mensagens enquadram-se em alguns ou em todos os critérios acima descritos (...)*

*184. A partir de 2019, verifica-se o aumento de casos de ameaças e atos violentos contra fiscais do Ibama. As Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020) . Embora o aumento de casos de ameaças e violências possa também estar associado a outras causas, esse aumento coincide com o período em que surgem os discursos de autoridades do Poder Executivo de desqualificação do trabalho das entidades envolvidas na atividade de fiscalização. Isso corrobora o 'critério 3', descrito no presente achado, sobre a maior disposição de colaboração com as autoridades policiais quando se reconhece que a atuação dessas autoridades é justa e legítima.*

*(...)*

192. *Um dos mecanismos de dissuasão que a fiscalização ambiental possui é a aplicação de sanções administrativas, conforme exposto na Seção 6.2 - Sanções Administrativas. Na percepção dos fiscais do Ibama, as mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm impactado negativamente no poder dissuasório das sanções. Para 94,3% dos fiscais que responderam o questionário, a aplicação de sanções contribui para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Para 76,3% dos respondentes, no entanto, o poder dissuasório das sanções tem diminuído nos últimos cinco anos. E para 87,3% dos respondentes, um dos fatores que impacta negativamente o poder dissuasório das sanções é o 'discurso de autoridades públicas de deslegitimação da atividade fiscalizadora'*  
(...)

285. *Detectou-se uma redução significativa do número de fiscais do Ibama ao longo dos anos, o que dificulta o cumprimento de suas atribuições. Constatou-se, também, a ausência de estratégia de comunicação por parte do Ibama relacionada à fiscalização ambiental, sendo que a comunicação é importante ferramenta para a dissuasão da prática de ilícitos ambientais. Observou-se, ainda, deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama, além de fragilidade da garantia do poder de arma de fogo pelos agentes ambientais federais, elemento importante para o exercício de suas atribuições. Essas situações estão destacadas nos achados de auditoria apresentados abaixo.*

5.1 *A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos impondo limitações ao cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental*

286. *A quantidade de servidores do Ibama que desempenham*

*atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos. Em 2016 o Ibama contava com 989 fiscais e ao final de 2019 havia apenas 591, o que representa uma redução de 40% em quatro anos. O quadro de servidores da autarquia também sofreu redução, passando de 3.512 servidores em 2016 para 2.570 em abril de 2020. A ausência de reposição dessas vagas, adicionada à falta de uma política de incentivos para motivar servidores da autarquia a atuarem como fiscais, acaba impondo limitações ao Ibama no cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental*  
(...)

*334. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao CNAL que, conjuntamente, identifiquem e implementem medidas para o aumento da capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, tendo em vista a acentuada redução de quadros que aquela autarquia vem sofrendo nos últimos anos, o que pode prejudicar o cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental.*

*335. Espera-se que com a implementação da proposta haja melhoria da eficiência da fiscalização ambiental do Ibama pelo suprimento de recursos humanos, em consonância com a sua estrutura física e a sua capilaridade territorial, com aumento do esforço de fiscalização e criando maior estímulo aos analistas e técnicos do Ibama a atuarem como fiscais. Com isso, espera-se contribuir para o cumprimento da atribuição institucional do Ibama de exercer o poder de polícia ambiental e de executar a fiscalização ambiental nas áreas federais e naquelas ações definidas pela Lei Complementar 140/2011” (Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes->*

administrativas.htm).

**52.** Deve ser salientado que o IBAMA reconhece, nas informações apresentadas, que não tem sido convidado a participar de reuniões relacionadas ao PPCDAm e nem ao CONAVEG. Essa assertiva afasta a alegação do mesmo instituto de que teria mantido o número de operações de fiscalização na Amazônia com igual empenho na busca da eficiência, pois sequer o órgão responsável pela atuação fiscalizatória era partícipe das reuniões necessárias à definição das metas e das medidas a serem implementadas.

As operações de fiscalização foram mantidas, do que se comprova nos autos, em números, mas não em resultados de eficiência na fiscalização, para evitar a permanência de estado de omissão fiscalizatória em afrouxamento administrativo que estimula e reforça a prática de ilegalidades e crimes.

**53.** A alegação da Advocacia-Geral da União de que monetariamente os valores arrecadados pelo Ibama a título de multa teriam sido substancialmente superiores aos anos anteriores não infirma a omissão estatal em autuar aqueles que transgridem as normas ambientais, porque, apesar do aumento do valor monetário arrecadado, o número de autuações decresceu desde 2017, atingindo o menor patamar em 2019, segundo registros apurados a partir de 2014.

Conforme dados apresentados pela Advocacia-Geral da União, os autos lavrados em 2014 correspondem a 4.730 autos, em 2015 a 5.438 autos, em 2016 a 5.532 autos, em 2017 a 4.526 autos, em 2018 a 4.104 autos e em 2019 a 3.446 autos.

Embora o valor arrecadado tenha sido superior aos anos anteriores, os dados comprovam a diminuição dos autos de infração lavrados em momento em que há recorde no desmatamento e queimadas ilegais,

## ADPF 760 / DF

conforme demonstrado pelos dados técnicos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, não havendo instrumentos eficazes de inibição das atuações ilegais quer quanto ao desmatamento, à grilagem de terras, ao abate ilegal e comercialização criminosa de madeira, de tráfico de animais, de exploração de recursos minerais em descumprimento à legislação vigente, à afronta aos direitos das terras e das culturas indígenas.

54. Ressalte-se constar das informações das autoridades estatais o argumento de que, em 2020, a redução das atuações teria decorrido da pandemia causada pela Covid-19, o que, além de valer como reconhecimento da omissão administrativa, também não se sustenta, pois a fiscalização ambiental configura serviço essencial nos termos do inc. XXVI do art. 30 do Decreto presidencial n. 10.282, de 20.3.2020. Além disso, a redução de atuações antecede a pandemia, sendo comprovada pelo menos desde 2018 com aumento significativo e sem óbice desde o início de 2019.

### *Do abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm*

55. Os arguentes alegam o abandono pelo Governo Federal do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, tornando inoperante a execução das políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia Legal.

*Asseveram que, “com a ‘extinção branca’ do PPCDAm, o País viu seus índices ultrapassarem 10.000 km<sup>2</sup> (INPE/PRODES), um aumento de 34% no período que fechou em julho de 2019, com tendência de nova alta de 34% para 2020, segundo estimativa a partir dos alertas do INPE/DETER. Tais dados significariam que estamos diante da primeira vez na história em que há dois aumentos seguidos acima de 30% nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal. (...) Além desse resultado nefasto e dos demais elementos*

## ADPF 760 / DF

*narrados acima, há outras duas teratologias quando o assunto é a inexecução do PPCDAm entre 2019 e 2020. A primeira é o fato de que, diferentemente dos anos anteriores (desde 2003), o ano de 2019 transcorreu sem que houvesse qualquer instância de articulação interministerial ou coordenação executiva para a implementação do PPCDAm. (...) O exemplo mais importante nessa perspectiva constitui a segunda teratologia e foi chamado de ‘Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023’, cuja coordenação incumbiria à CONAVEG. Constate-se, de início, que, ao contrário do PPCDAm, que segue em vigor, tal suposto novo “plano” sequer consta de qualquer lei ou norma infralegal, o que o torna, juridicamente, inexistente. (...) se o aludido Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 sequer existe no plano jurídico, já que não consta em qualquer norma, ele igualmente inexistente enquanto plano de política pública pelo seu conteúdo. É que, ao contrário do PPCDAm, o novo suposto plano não possui: diretrizes estratégicas; metas; ações definidas para cada meta; linhas de ação; cronograma; distribuição de competências; articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais); fontes de recursos; resultados esperados; fontes de recursos ou indicadores para monitoramento dos resultados esperados” (fls. 65-68, e-doc. 1).*

A Advocacia-Geral da União assinala que, “(...) de acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente, a pasta trabalhou, durante 2019, na transição de tal plano de ação para um novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados, evidenciando a necessidade de que fossem desenvolvidas novas soluções, mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. O novo planejamento incorporou, além do PPCDAm, o PPCerrado e o PLANAVEG, mantendo a continuidade das atividades que estavam em andamento em cada um dos planos absorvidos. A esse respeito, transcrevam-se os seguintes excertos da manifestação apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (Informações nº 00313/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, documento anexo):

*‘Portanto, durante o ano de 2019, o MMA buscou fazer*

*uma avaliação crítica das lacunas deixadas pelo PPCDAm. Nesta avaliação, dois pontos se destacam: i) a necessidade de trazer mais força política para as ações de prevenção e combate ao desmatamento; e ii) efetivar o tema anteriormente previsto no eixo IV Instrumentos Econômicos e Normativos. No que compete ao MMA, o Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais (DEFLOR) tem realizado diversas ações para fortalecer o eixo quatro, por meio do desenvolvimento de um conceito de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Este conceito busca subsidiar tecnicamente uma futura regulamentação do Artigo 41 da Lei nº 12.651/2012, bem como contribuir para a aprovação do Projeto de Lei PLS 5028 em tramitação no Congresso. (...) Com relação a disponibilidade da execução das ações do PPCDAm, este Ministério ressalta que a publicação das ações seguiu o mesmo padrão dos anos anteriores, ou seja, a divulgação por meio de balanços anuais, publicamente disponíveis do site. O MMA se articulou para a recriação das Comissões e Conselhos necessários ao bom andamento das atividades de competência do Ministério o que levou à publicação do Decreto nº 10.142/2019 com a recriação da Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG). Foram realizadas 2 reuniões da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa: 23 de Abril de 2020 e 23 de Junho de 2020. (...) As deliberações das reuniões incluem: aprovação do balanço do PPCDAm e PPCerrado de 2019; aprovação do Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa que abrange todo o território Nacional e inclui os 6 biomas; aprovação das resoluções das 3 câmaras consultivas temáticas: Prevenção, Controle e Combate aos Incêndios Florestais (resolução nº 1 de 23 de Abril de 2020), financiamento para a implementação nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (resolução nº 2 de 23 de Abril de 2020) e sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (resolução nº 3 de 23 de Abril de 2020). (...) Conforme mencionado, o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da*

*Vegetação Nativa foi aprovado pela Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação – Conaveg*

*([http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-4-23-de-Junho-de-2020.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-4-23-de-Junho-de-2020.pdf)), instituída por meio do Decreto Presidencial nº 10.142, de 28 de novembro de 2019, e busca promover a coordenação de esforços para a redução do desmatamento em todos os biomas. Objetiva ainda a implementação de ações articuladas entre a União e os demais entes federativos para a prevenção e controle das queimadas e dos incêndios florestais, e o fomento à recuperação da vegetação nativa nos biomas brasileiros. O Plano Operativo visa complementar o Plano Nacional, aquele á objeto de pauta de reunião da próxima reunião da CONAVEG, que tem competência para aprová-lo. O Plano Operativo estabelece linhas de ação relevantes, metas e indicadores com o objetivo de atingir os resultados esperados. O Plano Nacional, do qual este Plano Operativo é derivado, apresenta 3 macro temas transversais e 5 eixos de ações prioritárias a serem implementadas no período 2020-2023. (...) Tendo em vista que as causas principais de desmatamento nos diversos biomas apresentam, em linhas gerais eixos similares, está previsto um alinhamento e harmonização das ações reportadas entre a Comissão de Preservação da Amazônia Legal do Conselho da Amazônia e a Conaveg - guardadas as suas particularidades e escopo. Destaca-se ainda que o Novo Plano incorporou os eixos do PPCDAM, PPCerrado e PLANAVEG, havendo continuidade das atividades que estavam em andamento. O novo plano amplia a área de atuação para todo o território nacional, abrangendo todos os biomas. Insta mencionar que para o tema afeto exclusivamente ao MMA, disposto no novo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, o eixo de Pagamento por Serviços Ambientais, contou desde sua construção e atualmente em sua implementação, por meio do Programa Floresta+, publicado pela Portaria nº 288/2020, com a*

*participação da sociedade civil com reuniões bilaterais. O Plano possui caráter interministerial e foi construído com a participação tanto dos membros da CONAVEG, quanto foi apresentado ao Conselho Nacional da Amazônia Legal. As ações concretas estão sendo construídas com base nas ações previstas tanto no PPA quanto nas Comissões do Conselho Nacional da Amazônia Legal e outros loci específicos. (...) No que se refere à competência da Secretaria de Amazônia e Serviços Ambientais (SAS) do Ministério do Meio Ambiente quanto à Política Nacional para Combate ao Desmatamento e Incêndios Florestais, vem sendo exercido o seu papel de articulador e coordenador. Foi elaborado pelo MMA e publicado o Decreto nº 10.424, de 15 de julho de 2020, que determina a suspensão da permissão do emprego do fogo no território nacional pelo prazo de 120 dias, bem como o apoio às ações de fiscalização e combate ao desmatamento ilegal e incêndios. Tendo em vista a amplitude de fatores que causam o desmatamento não existe uma caracterização única de recurso para combate ao desmatamento, mas sim uma estratégia de combate, que envolve diversos órgãos e entidades federais, e consigo centenas de ações orçamentárias e extra orçamentárias que de alguma forma contribuem para combater as causas que levam ao desmatamento. O custo do combate ao desmatamento é incerto pois não basta levantar os gastos com fiscalização ambiental, a redução nas taxas deve-se a um combate intenso as atividades ilegais, a regularização ambiental e fundiária, dentre outros. São diversas ações interministeriais. Isto posto, pode-se afirmar que não é trivial, e não está disponível, um cálculo de quanto de recursos é necessário e uma comparação com o quanto se tem disponível'. (...) O IBAMA também apresentou dados sobre a transparência nas ações do PPCDAm, refutando as alegações dos arguentes de que não existiriam dados sistematizados sobre as ações governamentais realizadas na execução do plano em 2019 e 2020, bem como indicando os atos normativos e órgãos atualmente responsáveis pela sua previsão e execução, valendo destacar o seguinte trecho de sua manifestação, transcrito nas*

referidas informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente (documento anexo):

*'(iii) indicação dos atos normativos e órgãos atualmente responsáveis pela previsão e execução do PPCDAm (inicial acusa a extinção branca do plano, pelos Decretos nº 13.844/2019 e 9.759/2019 - fls. 63/67); No Despacho nº 8820910/2020-CGFIS/DIPRO, reforçando a ideia de que as diretrizes do PPCDAm foram incorporadas no âmbito do Ibama por meio do GCDA e do PNAPA, a Diretoria de Proteção Ambiental explicita que: As atividades de competência do Ibama relacionadas ao controle do desmatamento da Amazônia estão consubstanciadas nas ações executadas no âmbito do Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA), instituído pela Portaria nº 1340, de 15 de maio de 2018 SEI Nº 2372014), substituída pela Portaria nº 1960, de 31 de maio de 2019 (SEI Nº 5187410), conforme previstas no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), aprovado anualmente em portaria da Presidência do Ibama, sendo que no ano corrente foi aprovado pela Portaria 60 (SEI Nº 6735321), que aprova o PNAPA do ano de 2020. No ano de 2019, o Pnapa foi aprovado pela Portaria nº 3899, de 24 de dezembro de 2018 (SEI Nº 4062116). Além destas normas, conforme disposto nos artigos 34 e 35 da Portaria IBAMA nº 24, de 16 de agosto de 2016 que aprova o Regulamento Interno da Fiscalização do Ibama - RIF, a fiscalização ambiental deve empregar o planejamento como instrumento para definição dos objetivos, ações estratégicas e para organização eficiente e eficaz de pessoal, recursos orçamentários, infraestrutura e demais meios, visando obter maior efetividade no combate aos ilícitos ambientais, como segue: Art. 34. A fiscalização ambiental deve empregar o planejamento como instrumento para a definição de objetivos, ações e estratégias, e para a organização e o emprego eficiente e eficaz de pessoal, recursos financeiros, infraestrutura e demais meios, visando obter os melhores resultados possíveis no combate aos ilícitos ambientais. Art. 35. A fiscalização ambiental emprega os seguintes tipos de planejamento: I -*

*estratégico; II - tático; e III - operacional.’ (...)*

*Acerca do mencionado Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que, como visto acima, foi estabelecido pelo Ministério do Meio Ambiente em 2020, vale consignar que sua configuração possui cinco eixos: tolerância zero ao desmatamento ilegal; regularização fundiária; ordenamento territorial; pagamento por serviços ambientais; e estímulo à bioeconomia. O planejamento prevê amplas ações de monitoramento de ilícitos e de cooperação interinstitucional, como ilustrado a seguir:*

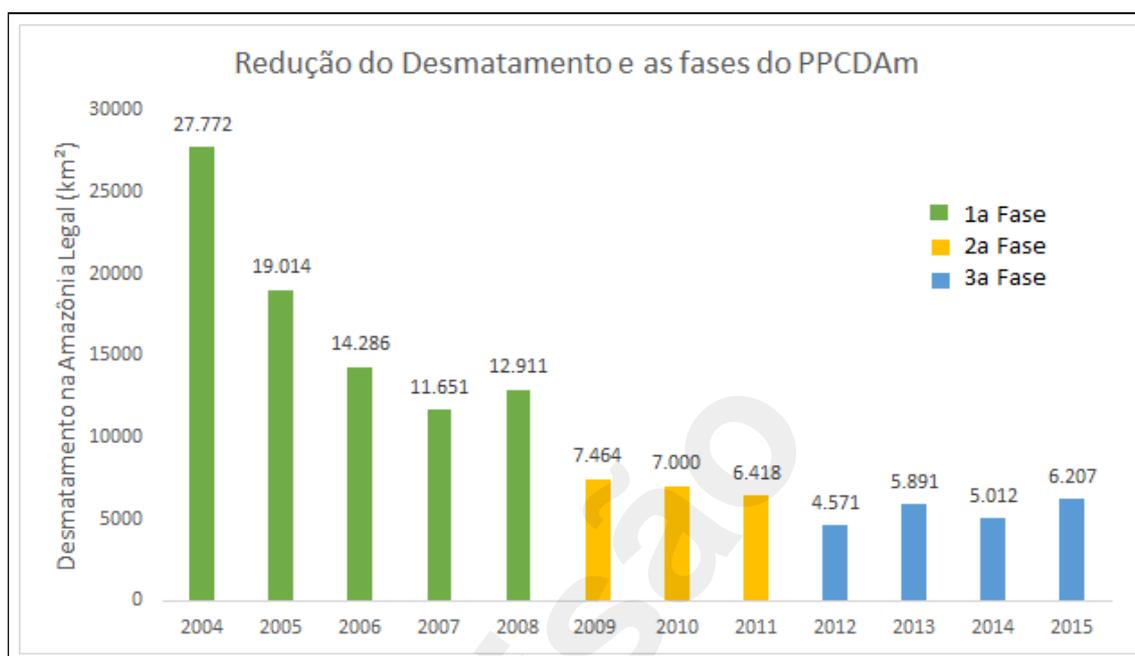
*‘Para a efetividade destas ações, sistemas de monitoramento robustos e confiáveis são de extrema importância por fornecerem informações precisas e em tempo quase real para as ações de controle e fiscalização de práticas associadas ao uso dos recursos naturais. Sendo assim, faz-se mister fortalecer e aprimorar os sistemas de monitoramento já existentes, como o Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), o Projeto Amazônia SAR (Sipam-SAR) e o Banco de Dados Sobre Queimadas (BDQueimadas). À exceção deste último, todos os demais sistemas foram desenvolvidos inicialmente para o monitoramento da cobertura vegetal da Amazônia. Alguns deles, como o Prodes e o DETER, já estão disponíveis para o Cerrado. O PRODES deverá ser ampliado para os demais biomas nos próximos anos. O Banco de Dados Sobre Queimadas, por sua vez, teve seu desenvolvimento iniciado para o Cerrado, haja vista a importância do controle dos incêndios florestais para o bioma. Por se tratar uma base de dados semi automatizada, alguns dados já são disponibilizados também para outras regiões e países, pelo menos no que tange a informações sobre detecção de focos de queima e de área queimada’. Não obstante, faz-se necessário o aprimoramento da base com vistas à melhoria da resolução espacial dos dados disponibilizados. A implementação das ações previstas para combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, não depende*

*apenas da atuação da esfera ambiental federal. Conforme o Art. 8º, inciso XIII da Lei Complementar nº 140/2011, é prerrogativa dos estados “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados.” Esta mesma prerrogativa de fiscalização se aplica aos municípios. Nestes casos o governo federal deveria agir apenas de forma supletiva. No entanto, devido à falta de estrutura dos estados e municípios, o órgão federal atua em muitas das áreas de responsabilidade dos demais entes federativos. O fortalecimento da fiscalização e o combate das atividades ilegais, principalmente o desmatamento, envolve uma melhor qualificação dos alertas e seu aperfeiçoamento temporal e espacial. Somados às mencionadas bases de dados, resultariam em uma inteligência operacional que atuaria na antecipação de grandes desmatamentos ilegais. Além disso, é necessária a implantação imediata de uma estrutura permanente de monitoramento, planejamento e combate ao desmatamento. Tal estrutura deve atuar de forma coordenada com os diferentes entes responsáveis pela atuação ambiental, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional do Índio (Funai), Polícia Federal (PF), entre outros. Em paralelo, o aperfeiçoamento do SINAFLOR, a criação de uma Coordenação Especial de Fiscalização para Amazônia Legal e o ostensivo combate às ilegalidades contribuirão para a redução do desmatamento ilegal. Para melhorar a efetividade das ações de fiscalização, faz-se necessária a interação entre as três esferas, que devem agir de forma articulada no combate ao desmatamento. Também é importante a articulação com outros órgãos do executivo e judiciário, pois os crimes contra a flora, em especial o desmatamento ilegal, muitas vezes estão associados a outras infrações não ambientais como a grilagem de terras públicas. Sobre a legitimidade do citado plano nacional, vale fazer referência, novamente, às informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente (documento anexo). Confira-se:*

33. Alegou-se ainda na exordial que há uma teratologia no chamado “Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023”, que, ao contrário do PPCDAm, sequer consta de qualquer lei ou norma infralegal, o que o torna, juridicamente, inexistente. 34. Na linha dos ensinamentos de Pontes de Miranda, “existir, valer e ser eficaz são conceitos tão inconfundíveis que o fato jurídico pode ser, valer e não ser eficaz, ou ser, não valer e ser eficaz. (...) O que se não pode dar é valer e ser eficaz, ou valer, ou ser eficaz, sem ser; porque não há validade, ou eficácia do que não é”. Ora, conforme relatado acima, o referido Plano foi aprovado pela CONAVEG em reunião realizada em 23 de abril do corrente ano e seu texto consta na íntegra na página eletrônica do MMA, não havendo sido apontada a ausência de qualquer pressuposto básico para sua existência no mundo jurídico. Eventual divergência com alguma norma hierarquicamente superior poderia gerar a sua ilegalidade, porém, além de não se ter qualquer crise nesse sentido, o Plano reveste-se da presunção de legalidade que milita em favor dos atos administrativos. Some-se a isso o fato de que a Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA explicou que o novo plano unifica os planos anteriores (PPCDAM, PPCerrado e Planaveg) que tratavam do desmatamento ilegal e da recuperação da vegetação, instrumentos previstos no Decreto nº 9.578/2018 (os dois primeiros) e no Decreto nº 8.972/2017 (o último). Os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa são previstos com essas nomenclaturas específicas no art. 8º do Decreto nº 10.142/2019. 35. A opção pela composição de tal colegiado apenas com órgãos governamentais, ponto questionado pelos autores, é matéria adstrita ao âmbito da conveniência e oportunidade do gestor público, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade quanto a isso. Além disso, o § 3º do art. 2º do mencionado Decreto permitiu que sejam “convidados para participar de reuniões específicas da Comissão Executiva, sem direito a voto, especialistas e representantes de órgãos e

*entidades públicas, do setor privado e da sociedade civil". 36. Quanto às reuniões realizadas pela Comissão, restou demonstrado acima que tais informações são públicas e acessíveis pelo simples acesso à página eletrônica do MMA, contrariando a insurgência dos autores de que "não há informações públicas sobre reuniões realizadas e muito menos pautas, deliberações ou quaisquer outros atos pertinentes sobre essa Comissão". 37. No que tange ao pedidos de acesso à informação, a Ouvidoria do MMA esclareceu que tanto eles como seus respectivos recursos foram respondidos nos prazos previstos com base na documentação existente na época na área técnica responsável pelo tema. 38. Inclusive, na época, solicitou-se ao Ouvidor-Geral da União, mediante o Ofício nº 8362/2019/MMA, orientações de como proceder diante de um número expressivo de pedidos e recursos demandados ao MMA, em curto espaço de tempo, o, conforme consta naquele expediente, vinha dificultado o bom andamento dos trabalhos do Ministério.'*

*Diante do que ora se expõe, resta claro que não merecem acolhida as alegações dos arguentes no sentido de que a atuação estatal quanto à matéria tenha sido absolutamente ineficiente. Também se evidencia que não há a pretensão de "extinção branca" de uma política pública de tamanha relevância como o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia" (fls. 53-58, e-doc. 116).*



**56.** O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAm foi criado em 2004 tendo como objetivo reduzir de forma contínua o desmatamento da Amazônia e criar condições para o desenvolvimento sustentável na região; a partir da articulação e coordenação de diversos órgãos ambientais. O PPCDAm articula-se em torno de três eixos temáticos: *a)* ordenamento fundiário e territorial, *(ii)* monitoramento e controle ambiental; *b)* fomento às atividades produtivas sustentáveis. Ao longo das três primeiras fases de execução (2003 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015), o Plano contribuiu para redução drástica na taxa de desmatamento da Amazônia, medida pelo Projeto PRODES, constatando-se uma progressiva redução do desmatamento na Amazônia Legal, que passou do patamar de 27.772Km<sup>2</sup> em 2004 para 4.571 em 2012. É o gráfico disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente:

(Fonte: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam#:~:text=A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20concluiu%20que%20o,ao%20desmatamento%20ilegal%20na%20regi%C3%A3o.>)

Entre outubro de 2010 e julho de 2011, uma avaliação independente do PPCDAm foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, para verificação dos resultados do PPCDAm durante os últimos quatro anos de execução (2007 a 2010) à luz dos objetivos estabelecidos pelo plano, analisando as experiências positivas, as lições aprendidas e os problemas identificados. A avaliação concluiu que o PPCDAm *“contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região”*:

*“Do início da vigência do PPCDAm em 2004 até 2010, a taxa anual média de desmatamento na Amazônia foi de 15,6 mil km<sup>2</sup>. A partir de 2005, observou-se uma consistente e significativa queda das taxas de desmatamento. A taxa anual passou de 27,4 mil km<sup>2</sup> em 2004 para 6,5 mil km<sup>2</sup> em 2010 – o nível mais baixo desde o início das medições anuais em 1988.*

*Há um consenso entre os entrevistados e evidências empíricas de que o PPCDAm contribuiu de maneira fundamental para essa redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região.*

*Por meio do PPCDAm, o problema do desmatamento na Amazônia passou a integrar o mais alto nível da agenda política do governo federal, envolvendo um grande número de ministérios”*

(Fonte:

[http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/avaliacao\\_externa\\_ppcdam.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/avaliacao_externa_ppcdam.pdf)).

A avaliação do PPCDAm foi satisfatória o que se comprova com o declínio das taxas de desmatamento, sendo recomendado o implemento de ações para promoção da transição para um modelo sustentável de desenvolvimento na Amazônia para garantir-se resultados duradouros.

57. No Relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, de 3.12.2019, ressalta-se a importância do PPCDAm para o controle e combate ao desmatamento na Amazônia:

*“Quinze anos após sua criação, o PPCDAm constitui o principal e mais relevante marco institucional brasileiro no que se refere ao conhecimento da dinâmica do desmatamento na Amazônia, identificação de suas causas e consequências, bem como de proposição e implementação de políticas de enfrentamento do problema. (...) O sucesso alcançado na redução do desmatamento da floresta amazônica atraiu a atenção da comunidade internacional e conduziu o País a posição de referência mundial no combate ao desmatamento e de líder global na redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Em termos de redução de emissões de CO<sub>2</sub>, entre 2006 e 2015 somente o PPCDAm contribuiu com quase 4 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> a menos na atmosfera, o correspondente ao valor total de emissões brutas do Brasil em 2017 e 2018 somados (dados do SEEG)”* (Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/28c64663-f9c0-43cf-9c7d-7b88c6283746>>. Acesso em 10.9.2021).

58. No relatório confeccionado pelo Instituto Socioambiental, que realizou análise descritiva e diagnóstica dos pedidos de acesso à informação sobre o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, se concluiu que, além da deficiência dos dados e incompletude do tratamento da informação, houve redução de investimentos financeiros para o combate do desmatamento na Amazônia:

*“O presente estudo não se propõe a fornecer um resultado conclusivo sobre a efetividade do PPCDAm, fase 4, uma vez que muitos pedidos de informação não foram respondidos ou apresentaram resultados parciais. Entretanto, as informações recebidas já oferecem indicadores que demonstram resultados parciais sobre a sua implementação. O grau de atendimento dos pedidos por parte do*

*MMA mostra que o órgão não disponibiliza de uma estrutura onde os indicadores e resultados planejados do PPCDAm são sistematizados e organizados.*

*Os relatórios disponibilizados apresentam diversos endereços eletrônicos (i.e. sites e links para relatórios) onde os resultados estão disponíveis, bem como, resultados parciais, lacunas de dados em anos específicos, diferentes recortes geográficos e ausência de informações para alguns resultados planejados. Com isso, fica evidente que a informação disponibilizada pelo MMA reduz ou fragiliza a capacidade de responsabilização (accountability). (...)*

*Finalmente, em meio à pior crise de desmatamentos e queimadas na Amazônia dos últimos anos, as informações fornecidas pelo governo federal dão sinais de baixíssimos investimentos para o combate ao desmatamento. Alguns indicadores fornecidos (i.e. implementação de Unidades de Conservação, demarcação de Terras Indígenas, autuações, uso do sistema Deter, fomento ao manejo florestal e agricultura de baixo carbono) caíram significativamente em comparação com períodos anteriores.*

*O Brasil precisa retomar seu protagonismo como líder internacional na redução do desmatamento e do fogo. Para isso ele precisa retomar os rumos do PPCDAm, enquanto ação coordenada pelo MMA com outros ministérios” (e-doc. 45, fls. 23-24).*

**59.** Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54, a Rede Sustentabilidade também suscita omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente na tarefa de combater o desmatamento na Amazônia, requerendo as seguintes providências: “a) Execução integral do orçamento dos órgãos ambientais; b) Contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia; c) Apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, e seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República”.

O quadro delineado demonstra, portanto, a persistência da ineficácia

e deficiência das medidas adotadas pelo Governo Federal na matéria de proteção ambiental.

60. Na manifestação da Advocacia Geral da União, confirma-se o abandono do PPCDAm, afirmando-se a adoção de *“novo planejamento ambiental”*, sob o pretexto de que *“a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados, evidenciando a necessidade de que fossem desenvolvidas novas soluções, mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal”*.

Nem se põe em questão que as políticas públicas são dinâmicas e mutáveis. A adoção de novos planejamentos e providências impõe-se como próprio da vida. Entretanto, na matéria aqui cuidada, o que é imprescindível juridicamente é que a mudança traduza e comprove a eficiência maior com o novo modelo para atender padrões que assegurem a eficácia dos direitos garantidos constitucionalmente. Não se põe em questão, como antes encarecido, a possibilidade de mudança do PPCDAm. O que o princípio da proibição do retrocesso ambiental exige é que o acolhimento de novas políticas na matéria não importe em retrocesso ao que antes conquistado como direito de todos e dever do Estado.

Embora, em memorial, a Advocacia-Geral da União anuncie estarem sendo adotadas providências para adequação da política pública de combate ao desmatamento da Amazônia aos padrões mínimos indicados pelo Tribunal de Contas da União no processo TC 038.045/2019-2, as falhas acima apontadas reforçam a tese dos arguentes de deficiência estrutural nas medidas administrativas até então acolhidas para o combate do desmatamento na Amazônia.

O aumento do desmatamento, conforme relatórios técnicos apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, e a diminuição nos autos de infração lavrados contra o cometimento de

## ADPF 760 / DF

crimes ambientais, nesse contexto, contrariam os princípios da prevenção, da precaução ambiental, a proibição do retrocesso e a proteção eficiente, constitucionalmente assegurados.

61. É de se enfatizar que, a despeito dos argumentos expostos pelos órgãos da União, os números crescentes de desmatamento e de queimadas tem sido elevadíssimos, como antes demonstrado pelos índices apresentados.

Embora o então Ministro do Meio Ambiente tenha afirmado que o modelo do PPCDAm tenha se esgotado, ele também informa que a operação Brasil Verde 2 – que contou com alta articulação institucional – foi providência apta a reduzir as taxas de desmatamento. Tem-se, então, que em período de grande desmatamento, a única grande providência com resultados efetivos foi o que adotou o modelo do PPCDAm.

62. Pelos dados técnicos apresentados, comprova-se quadro de insegurança jurídico-ambiental, proteção deficiente ao meio ambiente e descumprimento ao princípio da prevenção, com grave e previsível risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e o conseqüente enfraquecimento do solo se persistir ou aumentar a degradação ambiental demonstrada. Comprovados estão, pelos índices apresentados nos documentos dos autos, os crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, a ausência de efetividade do “novo planejamento ambiental” proposto pelo Governo e a ausência de instrumentos em aplicação para o estancamento da destruição ambiental, impedimento de ofensa aos povos indígenas, seus espaços e suas culturas e aos direitos ambientais das gerações presente e futuras (e-docs. 38 e 45).

63. Não compete a este Supremo Tribunal a escolha da política pública mais apropriada para o combate às queimadas ilegais, ao desmatamento e à degradação ambiental. Mas, no desempenho da função

precípua desta Casa de guarda da Constituição e do Estado de direito ambiental, compete a este Supremo Tribunal assegurar o cumprimento da ordem constitucional com a observância do princípio constitucional da prevenção para preservação do meio ambiente equilibrado e proibição do retrocesso.

Válidas constitucionalmente são as políticas públicas comprovadamente aptas a antecipar e reduzir os riscos de danos ao meio ambiente, o que não se tem com as providências adotadas pelo Governo Federal.

Demonstrada estatisticamente a eficiência da adoção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm - entre 2004 e 2012, o desmatamento caiu mais de 80%, passando para menos de 4.600 km<sup>2</sup>, segundo dados do INPE -, o Poder Público somente poderia substituir essa política pública ambiental por outra com igual ou superior eficácia objetivamente comprovada, o que não se deu. Todavia, os dados de crescente desmatamento na Amazônia sinalizam que o abandono do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável.

64. No mesmo sentido da inconstitucionalidade do estado de coisas em matéria ambiental, tem-se, ainda, a reforçar os argumentos dos arguentes a conclusão do Tribunal de Contas da União, no processo TC 038.045/2019-2. Ali foram avaliadas as ações do governo federal na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal. Constatou aquele órgão que, desde 2019, houve mudanças relevantes que alteraram a configuração da estrutura governamental para o tratamento da questão, que tinha, até então, como principal instrumento o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Na auditoria operacional levada a efeito pelo Tribunal de Contas foram constatadas numerosas falhas no Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, apontado como política pública substituta ao PPCDAm, como a ausência de participação ampla da sociedade civil e do setor privado na construção do Plano; falta de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política, a exemplo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), o que pode gerar sobreposições e lacunas de atribuições; metas pouco precisas e sem prazos específicos. Tem-se no acórdão:

*“3.1. Deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo*

*66. Constatou-se que o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (aprovado em abril de 2020) e o seu plano operativo (aprovado em novembro de 2020), que substituíram o PPCDAm (encerrado em abril de 2020), não contêm os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.*

*67. A Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional de Mudança do Clima, estabelece em seu art. 6º, inciso III, que um dos instrumentos dessa política são os ‘Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas’.*

*68. O Decreto 7.390/2010, que regulamentou os arts. 6º, 11 e 12 da Lei 12.187/2009, previa em seu art. 2º que o Plano Nacional de Mudança do Clima seria integrado pelos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e em seu art. 3º, inciso I, que um desses planos era o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*

(PPCDAm) . Esse decreto foi revogado pelo Decreto 9.578/2018, que manteve, em seu art. 17, inciso I, dispositivo que, para fins daquele decreto, o PPCDAm seria considerado um dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

69. O PPCDAm, que iniciou sua implementação em 2004, teve quatro fases, sendo que a última delas abrangeu o período de 2016 a 2020. Ele foi encerrado em abril de 2020, conforme decisão da Conaveg, em sua primeira reunião, realizada em 23/4/2020. A '1ª Aprovação' da reunião foi a do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 107) , que contou com a manifestação expressa do Ministro do Meio Ambiente nesse sentido. Na mesma reunião foi aprovado o 'Novo Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023', doravante chamado de 'Plano 2020-2023' (peça 113).

70. Mencione-se que no dia 23/6/2020, a Conaveg realizou sua segunda reunião, em que foi aprovada, no que se refere ao PPCDAm e PPCerrado, a utilização do termo 'conversão' ao invés do termo 'encerramento', que havia sido utilizado na reunião anterior. A justificativa contida na ata para a realização da mudança é que o novo plano teria incorporado ações do PPCDAm e do PPCerrado (peça 108). Apesar disso, a Resolução Conaveg 4, de 23/6/2020, registrou a aprovação do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 109).

71. Tendo em vista a falta de clareza do que significaria essa 'conversão', tal questionamento foi feito ao MMA, que respondeu que o termo conversão teria sido utilizado por não ter havido descontinuidade entre o PPCDAm e novo plano e que os objetivos inerentes aos eixos temáticos do PPCDAm continuariam sendo perseguidos (peça 110).

72. É verdade que os cinco eixos temáticos do novo plano já faziam parte, de uma forma ou outra, do PPCDAm. Isso não significa, todavia, que pelo fato de se ter alterado a expressão 'encerramento' por 'conversão', o PPCDAm continuou em vigor. Até porque não há evidências que o MMA e os demais ministérios envolvidos tenham continuado a nortear suas ações pelo que estava previsto no PPCDAm. Aliás, há evidências de que, mesmo antes do seu encerramento, o PPCDAm não estava mais guiando efetivamente a política de combate ao desmatamento. Em resposta ao Ofício de Requisição 4-273/2019-TCU/SecexAgroambiental, questionado acerca do PPCDAm, o MMA respondeu, em 6/3/2020 (peça 111):

'4.33 Durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 (Figura 1) demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal.

4.34. Outros dados e fatos também mostram a necessidade de se elaborar um novo plano (...)'

73. O Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023) aprovado pela Conaveg em 23/4/2020 é geral, abrangendo todos os biomas, não sendo específico para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal, apesar de o plano, em seu contexto, falar da importância de se eliminar o desmatamento ilegal, principalmente na Amazônia Legal ou citar a Amazônia em

alguns trechos do texto. Esse plano é genérico e não traz uma série de informações fundamentais para que a sociedade e os próprios órgãos de governo envolvidos na sua implementação soubessem exatamente como o Governo Federal iria enfrentar problema tão grave e complexo.

74. Em 18/11/2020, em sua segunda reunião extraordinária (peça 245), a Conaveg aprovou o Plano Operativo do Plano 2020-2023 (peça 246), que consiste fundamentalmente de tabelas, para cada um dos cinco eixos prioritários que fazem parte do plano apresentados no Plano 2020-2023, contendo os seguintes elementos: objetivos, linhas de ação, biomas, metas 2020-2023, indicadores, resultados esperados e instituições responsáveis.

75. A Lei 12.187/2009, em seu art. 6, inciso III, estabelece que são instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do clima 'os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas'. Destaque-se que a lei fala em planos e biomas no plural, deixando claro que a lei demanda planos específicos para cada bioma.

76. O Decreto 9.578/2018 (que consolida atos normativos sobre o Fundo Nacional da Mudança do Clima e da Política Nacional da Mudança do Clima) dispõe, em seu art. 17, que o PPCDAm e o PPCerrado eram considerados os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

77. Assim, considerando que ambos os planos foram encerrados e não foram introduzidos novos planos específicos para esses biomas, configurar-se-ia, em princípio, um descumprimento dos normativos acima mencionados. Há que se considerar, por outro lado, que a Lei 12.187/2009 foi aprovada

quando o PPCDAm, de 2004, já estava consolidado e quando estava em construção o PPCerrado, aprovado em 2010. A realidade fática da época, de uma certa forma, pode ter influenciado o texto legislativo que usou os termos 'planos' e 'biomas' no plural. Ressalte-se, ainda, que nunca houve planos para os demais biomas.

78. Considera-se que, para atender os objetivos da lei, mais importante do que ter formalmente documentos distintos para cada bioma, é necessário que sejam observadas as especificidades de cada bioma quando da elaboração do (s) plano (s) . O plano operativo, de fato, contém uma coluna 'biomas' e várias das linhas de ação dizem respeito apenas à Amazônia Legal, ao bioma Amazônia ou à Amazônia e Cerrado.

79. Sob o ponto de vista formal, portanto, avalia-se que o objetivo da Lei 12.187/2009 foi atendido, uma vez que o Plano Operativo 2020-2023 contém medidas específicas para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal. Ressalte-se, entretanto, que por quase sete meses, entre 23/4/2020 (data do encerramento do PPCDAm) e 18/11/2020 (data de aprovação do Plano Operativo 2020-2023), o Governo Federal permaneceu sem plano formal de controle do desmatamento para a Amazônia Legal.

80. Em relação ao conteúdo do Plano 2020-2023 e de seu plano operativo, não fez parte do escopo desta auditoria a avaliação detalhada desses planos, até mesmo porque o plano operativo só foi aprovado quando a auditoria estava em sua fase de elaboração de relatório. Este trabalho limitou-se a verificar se o conjunto desses planos possui elementos mínimos necessários para sua adequada caracterização, frente ao estabelecido em normativos e documentos de referência, abaixo

mencionados. Os parágrafos a seguir evidenciam que o Plano 2020-2023 e seu plano operativo, em conjunto, carecem de diversos elementos mínimos necessários.

81. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é 'definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais' (art. 4º, inciso X).

82. O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização), informa que é esperado que a política defina claramente 'as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos' e que constitui boa prática a 'definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública' (TCU, 2014b) .

83. Os elementos acima não estão presentes no plano operativo. Em que pese a última coluna do plano operativo apresentar os órgãos/instituições envolvidos naquela ação, essa coluna apenas elenca os órgãos/instituições envolvidos com aquela ação específica, porém não há delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais.

84. O documento do Governo Federal intitulado 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise ex ante' também sinaliza alguns elementos que devem estar presentes em uma política, tais como metas de entregas de produtos; relação existente entre as causas dos problemas, ações propostas e resultados esperados; existência de políticas públicas já implantadas no Brasil reconhecidas como casos de sucesso (peça 112, p. 19-20).

85. Na mesma linha, o Referencial de Governança de Política Públicas do TCU (componente planos e objetivos) destaca a importância de que a política explicita suas prioridades e que 'haja consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública'.

86. Esses elementos também não estão presentes no plano operativo. Quanto às metas, apesar de haver no plano uma coluna de metas e outra de indicadores, chama a atenção o fato que diversas delas são pouco precisas e/ou não têm prazos específicos para sua implementação, como nos seguintes casos:

'Ampliar o número de unidades de conservação federais e terras indígenas que aplicam o conceito manejo integrado do fogo como forma de redução de áreas atingidas por incêndios florestais

Ampliar capacidade de execução do INCRA para fins de titulação

Aumentar o número de Unidades de Conservação monitoradas por ferramentas de avaliação de efetividade de gestão'

87. A leitura dessas metas suscita algumas questões, por exemplo, qual seria o quantitativo ou percentual desses aumentos e ampliações e em qual prazo isso aconteceria. Também se questiona se haveria algum tipo de hierarquização e priorização das ações ou elas seriam realizadas simultaneamente.

88. Não constam do plano, também, outros elementos fundamentais pertinentes a uma política pública, também

*presentes no guia mencionado no item 84 acima, tais como: diagnóstico do problema; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de construção de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle.*

*89. Com relação à distinção das ações por biomas, não constam diagnósticos dos biomas, com dados e informações técnico-científicas para embasar os objetivos, linhas de ação, metas e resultados esperados*

*(...)*

*3.2 Ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal*

*100. Não restaram claras as competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política: Ministério do Meio Ambiente (MMA) , Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg) e Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) , a partir das diversas mudanças introduzidas no arranjo normativo e institucional para tratar do tema do desmatamento na Amazônia Legal, o que pode levar a possíveis sobreposições ou lacunas de atribuições, a eventual questionamento quanto às decisões tomadas e a redução da eficiência e da eficácia da ação governamental.” (grifos nossos. Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm>).*

*Da redução e inexecução orçamentária*

**65.** Sobre a alegada inexecução do orçamento disponível e o

## ADPF 760 / DF

apontado congelamento do financiamento das políticas públicas, os arguentes alegam que, “no que se refere ao IBAMA, quanto à dotação inicial prevista para a fiscalização ambiental (ação 214N), os recursos em 2020 (R\$ 76.833.128,00) são 25,3% menores que aqueles de 2019 (R\$ 102.887.966,00), quando o Brasil e o mundo se estarreceram com o aumento do desmatamento e queimadas/incêndios. Para piorar, o orçamento autorizado em 2020 foi bem menor, de apenas R\$ 66.119.292,00. Em funcionamento “normal” da fiscalização ambiental, considerados os anos anteriores e com a regular operacionalização do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA), R\$ 66 milhões são absolutamente insuficientes para as operações que devem ser realizadas por ano pelo IBAMA. (...). Considerada a execução até 05 de outubro de 2020 – período em que a maior parte do desmatamento e das queimadas já ocorreu, devido ao período ‘seco’ da Amazônia –, foram executados pífios 35,3% da ação orçamentária relativa à fiscalização ambiental da autarquia (ação 214N). Observe-se que, como se denota de 2017 e 2018, a execução na ação de fiscalização costumava ser elevada, sempre superior a 80%. Os 35,3% no início de outubro são a confirmação da omissão estatal, com ações de fiscalização muito aquém do necessário, absolutamente insuficientes, em número muito menor do que era praticado até então. Por igual, nada obstante o expressivo e exponencial aumento de queimadas e incêndios no Brasil em 2019 e 2020, o IBAMA executou meros 41,6% na ação orçamentária sobre prevenção e controle dos incêndios florestais em 2020 (ação 214M). 120. Por fim, a confirmar o que se aduz, em 2020, o IBAMA teve o aporte adicional de R\$ 50 milhões, disponibilizados por esse e. Supremo Tribunal Federal sobre recursos oriundos da operação Lava-Jato (ação 21BS), a serem utilizados tanto na fiscalização ambiental quanto no controle dos incêndios florestais. Pelo que revelam os dados oficiais, o IBAMA parece fazer pouco caso do esforço dessa Suprema Corte em apoiar a proteção ambiental: desse total, até 05/10/2020, foram liquidados apenas 35%. Até mesmo o empenho desses R\$ 50 milhões foi parcial: R\$ 33.967.322,00 (doc. 38) (...) O mesmo se dá no ICMBio. A principal ação finalística da autarquia (ação 20WM), referente à criação, gestão e implementação das Áreas Protegidas, teve valor autorizado em 2020 (R\$ 111.556.486,00) sendo 32,7% menor do que o de 2019, certamente insuficiente. Novamente, houve baixa execução nessa ação finalística

## ADPF 760 / DF

da autarquia em 2020 (ação 20WM): 51,6%. (...) Nesse quadro, assusta o valor proposto pelo governo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2021. Se a execução em 2019 desta que é a principal ação do ICMBio (a mesma ação 20WM) foi de R\$ 136.510.230,00, a dotação proposta para 2021, de apenas R\$ 74.965.626,00, leva a crer que há intenção de extinção do órgão da biodiversidade por inanição, ou inviabilizar por completo sua atuação. (...) Como se verifica dos fatos narrados, IBAMA, ICMBio e FUNAI: (i) não possuem dotação orçamentária inicial suficiente para o cumprimento de suas missões, tendo sido percebida drástica queda se comparado com os valores disponíveis em anos anteriores; (ii) a execução do orçamento disponível (liquidação) está muito abaixo do que os órgãos praticam historicamente, inclusive e especialmente no que tange às ações voltadas à fiscalização e controle de ilícitos ambientais; (iii) há enorme déficit de servidores nos três órgãos, o que tem impossibilitado a atuação suficientes das entidades administrativas” (fls. 46-48, e-doc. 1).

Neste item referente à redução e inexecução orçamentária no Ministério do Meio Ambiente, anota a Advocacia-Geral da União que, “ao traçar uma correlação entre a presente arguição e a ADPF nº 743, a Presidência da República colacionou trechos das informações prestadas naquele feito, em que consigna teor da Nota Informativa nº 1824/2020-MMA24 elaborada pela Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente. Ao tratar das despesas discricionárias da Pasta, relativas aos anos de 2015 a 2020, o Ministério do Meio Ambiente esclareceu que os valores empenhados estão muito próximos ao limite autorizado para essa finalidade. Destacou, outrossim, que, no ano de 2019, houve uma maior efetivação do volume de empenhos, fixado em R\$ 944,7 milhões de reais, correspondentes a um incremento de 17,9% em relação ao volume empenhado em 2018, tido como o ano em que ocorrera o valor máximo empenhado. Eis, no ponto específico, o seguinte excerto da manifestação:

‘13.Sobre a acusação de inexecução orçamentária, a Secretaria Executiva do MMA, na Nota Informativa nº 1824/2020-MMA, ao apresentar um gráfico com as despesas discricionárias da Pasta entre os anos de 2015 a 2020, esclareceu que os valores empenhados por este Ministério sempre estão muito próximos ao limite autorizado para empenho e que no ano de 2019 houve uma situação atípica, que

## **ADPF 760 / DF**

*levou a um percentual menor, mas ainda assim, bastante positivo, no montante de 88%, em razão da abertura de crédito especial, em favor do IBAMA, no montante de R\$ 280,0 milhões de reais, provenientes de Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF 568). Destacou ainda que houve em 2019 a efetivação do maior volume de empenhos da série histórica, ou seja, R\$ 944,7 milhões de reais, montante 17,9% maior que o volume empenhado em 2018, que era, até então, o valor máximo empenhado. (...) 14.A mencionada Secretaria apresentou também gráficos que, segundo ela, demonstram que a soma dos valores orçamentários do IBAMA e do ICMBio revela que o percentual empenhado, por essas unidades representava 65,9% do total empenhado, em 2015, chegando a 89,4%, em 2019, o que denota a priorização que essas unidades receberam por parte da Gestão Central deste Ministério, e que, em 2020, de todo o valor já empenhado pelo MMA, 85,8% está concentrado naquelas duas Autarquias, que são a linha de frente na implementação das políticas públicas para a preservação e a conservação do meio ambiente.'*

*Ao se reportar aos informes orçamentários prestados pela Consultoria do Ministério do Meio Ambiente, nos autos da ADO nº 54, a Presidência da República esclareceu todo o processo de construção do orçamento do IBAMA e do ICMBio, trazendo as seguintes afirmativas:*

*'Dentro do Ciclo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual, o Ministério da Economia disponibiliza para este Ministério do Meio Ambiente, no papel de Órgãos Setorial do Sistema de Orçamento Federal, um valor, denominado 'Referencial Monetário'. Esse montante deve ser distribuído entre as unidades administrativas e vinculadas, dentre as quais IBAMA e ICMBio. Essa distribuição é realizada com base na execução histórica, ou seja, no percentual de participação da unidade no orçamento total. Após a elaboração desse cenário, que é avaliado e aprovado pela alta administração, em alguns exercícios são realizados ajustes pontuais, para adequação às prioridades das políticas públicas vigentes. Na elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual de 2019 - PLOA/2019, 82,4% (oitenta e dois vírgula quatro por cento) do Referencial Monetário foi disponibilizado na seguinte proporção: para o IBAMA de 45,6% (quarenta e cinco vírgula seis por cento) e para o ICMBio de 36,8% (trinta e seis vírgula oito*

## **ADPF 760 / DF**

por cento). 4.2. 'Como e em quais termos ocorreu o contingenciamento de receitas deste MMA neste ano de 2019, bem como se houve a execução integral dos orçamentos do MMA e vinculadas nos anos pretéritos": O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que estabelece o contingenciamento orçamentário é o instrumento legal para o cumprimento do que estabelece a Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Desse modo, após cada avaliação bimestral das receitas e despesas, havendo indicação de desequilíbrio, que inviabilize o atingimento da Meta de Resultado Primário, o Poder Executivo é obrigado a editar o normativo que promove uma limitação na movimentação e empenho de dotações existentes nos Órgãos, incluindo este MMA e suas vinculadas, como é o caso do IBAMA e do ICMBio. Em 2019, o contingenciamento vigente para este Ministério, imposto pelo Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019, foi da ordem de 23,0% (vinte e três por cento), que corresponde a R\$ 184.087.694,00 (cento e oitenta e quatro milhões, oitenta e sete mil seiscentos e noventa e quatro reais). Quanto à execução orçamentária do MMA e vinculadas, o quadro abaixo demonstra o percentual das despesas discricionárias (aquelas que são passíveis de contingenciamento) nos últimos 3 exercícios fechados: (vide tabela da p. 52 do PDF totalizado na seq. 18) 4.3. "Qual o impacto do contingenciamento deste ano no orçamento do IBAMA e do ICMBio": Importa relatar que cerca de 82% (oitenta e dois por cento) da dotação orçamentária alocada na Lei Orçamentária Anual de 2019 está vinculada ao IBAMA e ao ICMBio. Desse modo, o contingenciamento imposto pelo Decreto 9.711/2019 e suas atualizações, gera, no presente momento, uma limitação de 22,2% (vinte e dois vírgula dois por cento) para o IBAMA e 22,8% (vinte e dois vírgula oito por cento) para o ICMBio. Ainda, em relação ao impacto do contingenciamento deste ano sobre o orçamento do Ministério do Meio Ambiente, cabe destacar que negociações do Ministro de Estado do Meio Ambiente junto ao Ministro de Estado da Economia, geraram a reversão de dois cortes complementares ao de março, que totalizariam a redução de outros R\$ 66.600.000,00 (sessenta e seis milhões seiscentos mil reais), no limite para movimentação e empenho desta Pasta. As reversões ficam demonstradas por meio dos seguintes instrumentos legais: a) Decreto nº 9.809, de 30 de maio de 2019, R\$ 56.600.000,00 (cinquenta e seis milhões seiscentos mil reais); b) Portaria da

## ADPF 760 / DF

*Secretaria Especial de Fazenda nº 203, de 9 de agosto de 2019, R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). 4.4. 'Se é possível comparar a execução orçamentária, em idênticos períodos, dos exercícios financeiros pretéritos com o presente exercício financeiro (ou seja, comparativo de janeiro a agosto do presente exercício financeiro versus os exercícios financeiros pretéritos)' (...) Perceba-se que a execução orçamentária do presente ano (até o agosto/2019) supera o mesmo período no ano passado (!!!). 37.2. Noutro flanco, rechaçando qualquer argumento de que houve um "desmonte" das vinculadas pelo MMA, tem-se, conforme a primeira tabela apresentada pela SPOA/MMA, que o limite de movimentação e empenho até agosto/2019 (R\$633.500.528) supera tal referencial no ano de agosto de 2017 (R\$606.504.559) e praticamente se aproxima do ano de 2016 (R\$654.214.505). Desta forma, tampouco prosperam as alegações de prejuízo à fiscalização ambiental por meio de sufocamento financeiro.'*

*Nessa diretriz, os dados ofertados pelo ICMBio, em especial pela Coordenação de Prevenção e Combate a Incêndios revelam que, mesmo diante do contingenciamento repassado pelo Governo Federal de 24% (vinte e quatro por cento) do orçamento, o planejamento daquela coordenação manteve-se o mesmo com relação à contratação do efetivo inicialmente previsto de brigadistas, privilegiando-se assim, a continuidade das ações de prevenção inicialmente planejadas pelas Unidades de Conservação Federais<sup>25</sup>. A vasta documentação juntada aos autos pela Presidência da República corrobora, através de dados técnicos prestados por órgãos federais, que não se está, de modo algum, diante do cenário de violações estruturais e sistêmicas (ou de qualquer outra espécie) de direitos fundamentais, muito menos a justificar intervenções incisivas do Poder Judiciário" (fls. 70-72, e-doc. 116).*

**66.** A análise da questão posta sobre a execução dos recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente, elaborada por Suely Araújo, em relatório confeccionado para o Observatório Clima, aponta ruptura nas políticas ambientais em andamento desde 2019, vislumbrada na redução dos recursos orçamentários nelas aplicados. Aponta-se que a atual gestão do Poder Executivo não estipulou metas ou objetivos, o que, segundo a Controladoria-Geral da União, impossibilita a avaliação dos

resultados apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente desde 2019:

*“Analisando o Ministério do Meio Ambiente como unidade orçamentária, ou seja, considerando apenas as ações orçamentárias a cargo do MMA na condição de administração direta, constata-se um quadro de reduzida capacidade de execução no ano de 2019 e nos oito primeiros meses de 2020.*

*Os valores são tão baixos, que a constatação que se chega é que se trata de uma inação calculada e ideológica, como previsto por McConnell e Hart. Ponderada a execução orçamentária, o projeto em curso é não fazer política ambiental, seja paralisando o que vinha sendo executado, seja não iniciando novos projetos que tenham a devida concretude.*

*A dificuldade de execução também está caracterizada fora do período da pandemia, como mostra o Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) com relação aos gastos do MMA em 2019, recentemente divulgado.*

*A CGU explica que não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA em seu Relatório de Gestão foram satisfatórios e consistentes, porque não havia um instrumento de planejamento para 2019. O MMA abandonou o Planejamento Estratégico 2014-2022 e também o Plano Plurianual para 2016-2019 e, portanto, trabalhou durante o ano sem ter como guia objetivos, metas e iniciativas estratégicas formalmente explicitados. Esse fato, por si só, evidencia problema administrativo sério. Os instrumentos de planejamento governamental em geral perpassam mais de uma gestão, entre outros motivos, para não se gerar imobilidade no primeiro ano de governo. O governo Bolsonaro e, com destaque, o Ministro Ricardo Salles, adotaram a ruptura como primeiro movimento nas políticas públicas, sem ter propostas alternativas previamente estabelecidas para substituir o que vinha sendo realizado pelos governos anteriores” (e-doc. 38, fls. 2-3).*

A conclusão sobre a redução dos níveis de investimento no controle do desmatamento da Amazônia é objetivada no Relatório confeccionado pelo Instituto Socioambiental:

*“O desmonte dos órgãos e políticas de controle ambientais está refletido na redução de verbas destinadas a órgãos como o ICMBio e Funai e esvaziamento de pautas importantes através da transferência de competências do ministério do Meio Ambiente (MMA) ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A análise do orçamento público federal fornece evidências sobre a redução nos esforços com a gestão ambiental. Entre 2012 a 2018, a despesa liquidada total do MMA reduziu em 33%.*

*O orçamento do IBAMA também revelou queda, com redução de 9%. Esse quadro evidencia que a execução do orçamento público federal não acompanhou as alterações do quadro institucional da política ambiental no Brasil que contribuíram para a redução do desmatamento (ex. fases 1 e 2 do PPCDAm, criação do Serviço Florestal Brasileiro-SFB e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio). Em média, a gestão ambiental no período respondeu por apenas 0,14% da despesa liquidada total do governo federal, jamais tendo passado dos 0,2% da mesma ao longo dos anos analisados.*

*Em 2019, os orçamentos autorizados e liquidados para a gestão ambiental foram inferiores ao montante liquidado no último exercício fiscal. A despesa liquidada total em gestão ambiental equivale a 48,1% do valor de sua despesa liquidada em 2018, a do MMA equivale a 57,2%, a do IBAMA a 60,3%, a do ICMBIO a 86,5% e a da FUNAI a 59,6%. No tocante as despesas discricionárias, esses percentuais são ainda mais baixos. A despesa discricionária liquidada em gestão ambiental equivale a 16,7% do valor referente ao exercício passado, a do MMA a 47,4%, a do IBAMA a 50,9%, a do ICMBIO a 52% e a da FUNAI a 55,8% .*

*Não apenas os valores liquidados em 2019 estão muito aquém do montante liquidado no ano de 2018, como também são muito inferiores aos valores autorizados para o ano de 2019. É importante ressaltar que os cortes nos recursos não estão ocorrendo apenas na fase da execução da despesa. De fato, a gestão ambiental e os órgãos ambientais (IBAMA, ICMBio e FUNAI) estão perdendo recursos já na fase do planejamento orçamentário. Desde 2014, os gastos*

*autorizados em gestão ambiental se encontram em queda. Até 2019, a retração dos gastos autorizados para área já totalizava 60,9%. O PLOA de 2020 previu um recurso ainda menor. (...)*

*Finalmente, em meio à pior crise de desmatamentos e queimadas na Amazônia dos últimos anos, as informações fornecidas pelo governo federal dão sinais de baixíssimos investimentos para o combate ao desmatamento. Alguns indicadores fornecidos (i.e. implementação de Unidades de Conservação, demarcação de Terras Indígenas, autuações, uso do sistema Deter, fomento ao manejo florestal e agricultura de baixo carbono) caíram significativamente em comparação com períodos anteriores” (e-doc. 45, fls. 3-4; 23-24).*

No mesmo sentido conclui a Nota Técnica apresentada por Gilberto Câmara, ex Presidente do INPE, na qual se tem que *“Em 2021, pela primeira vez desde o início da série histórica anual do Inpe, a Amazônia assistiu a quatro anos consecutivos de aumento nas taxas de desmatamento. O corte raso teve uma expressiva alta, de 22%, atingindo 13.235 km<sup>2</sup>. Esse valor é 190% maior que o observado em 2012, que foi de 4.571 km<sup>2</sup>. Apenas no atual governo, o desmatamento acumula alta de 75%, indicando um efeito devastador na floresta.*

*Para 2022, infelizmente, é difícil esperar uma reversão desse cenário. Os dados do sistema DETER do INPE para 2022 indicam que janeiro e fevereiro de 2022 acumularam recordes de alertas de desmatamento. Normalmente, o período entre dezembro, janeiro, fevereiro e março acumula taxas menores de desmate já que estão dentro da estação chuvosa da maioria dos estados do bioma. No entanto, as taxas atuais se comparam aos registros da estação seca em anos onde houve maior ação contra os crimes ambientais.”*

Os números apresentados com demonstração de sua validade pelas fontes aproveitadas comprovam o aumento de desmatamento, de práticas criminosas em relação ao meio ambiente, aos indígenas e às populações das áreas, à fauna e à flora e também aos sistemas estatais tributário e financeiro

67. Nos termos do § 10 do art. 165 da Constituição da República, elaborada a lei orçamentária anual à Administração Pública compete o dever constitucional de *“executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”*.

O que se tem nas informações prestadas é tentativa de justificar o descumprimento daquela norma por inexecutar os recursos orçamentários previstos. Leia-se: *“o Ministério do Meio Ambiente esclareceu que os valores empenhados estão muito próximos ao limite autorizado para essa finalidade. Destacou, outrossim, que, no ano de 2019, houve uma maior efetivação do volume de empenhos, fixado em R\$ 944,7 milhões de reais, correspondentes a um incremento de 17,9% em relação ao volume empenhado em 2018, tido como o ano em que ocorrera o valor máximo empenhado”*. O empenhado não é o orçado e é esse que obriga o cumprimento das programações legisladas, como constitucionalmente previsto. Verbo não é verba e serviço previsto não é serviço entregue. O desmatamento da Floresta não pode ser esfumada pelas explicações sem causa constitucional legítima.

É competente o Ministério do Meio Ambiente para promover a execução orçamentária na forma indicativa de suas prioridades, em observância aos dispositivos constitucionais.

Não compete ao Poder Judiciário cuidar especificamente da análise das condições e forma de execução orçamentária. Mas o que se põe em questão e aqui se aprecia é a ausência de implementação do cumprimento de norma constitucional determinante da obrigatoriedade (*“A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias... com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”*) e medidas eficazes, aptas a prevenir e conter o desmatamento ambiental, que dependem da alocação de recursos financeiros para essa finalidade.

## ADPF 760 / DF

No caso dos autos se comprova que falha a Administração Pública por não cumprir o dever constitucionalmente imposto de executar as programações orçamentárias e de garantir a efetiva entrega de bens e serviços relativos à proteção ambiental.

68. Soma-se ao quadro de inexecução orçamentária descrito, a informação de paralisação do Fundo Amazônia desde 2019. Estando aquele objeto questionado, especificamente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59, Relatora a Ministra Rosa Weber, será objeto de cuidados específicos nesta assentada, dela não se dando continuidade na presente arguição.

O que se menciona, na presente ADPF, é que recursos financeiros de cerca de 2,8 bilhões de reais estariam sem destinação após a extinção do Comitê Técnico do Fundo Amazônia – CTFA e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA pelo Decreto n. 9.759/2019.

Demonstrado está nos autos a inconstitucionalidade pelo descumprimento da norma do § 10 do art. 165 da Constituição do Brasil e, ainda, decorrência também deste comportamento a ilegitimidade constitucional da não prestação dos serviços de proteção ambiental, obrigação do Estado.

### *Do enfraquecimento normativo no quadro ambiental*

69. Os arguentes referem-se à edição pelo Governo Federal de atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal em matéria ambiental. Argumentam que *“o enfraquecimento normativo na seara ambiental verificado desde 2019 é grave e extenso, como pode ser verificado pelos dados do projeto ‘Política por Inteiro’, que atualiza alterações normativas sobre o tema das mudanças climáticas. Somado aos demais atos omissivos e comissivos apresentados na presente Arguição, a redução global dos patamares de proteção ambiental normativa, decorrente de uma série de atos infralegais, inviabiliza a*

## **ADPF 760 / DF**

*execução satisfatória do PPCDAm e impõe grave lesão ao direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos demais direitos versados na demanda. (...) O primeiro exemplo é o Decreto n.º 9.760, de 11 de abril de 2019, que alterou o Decreto n.º 6.514/2008 para incluir uma nova fase do processo sancionatório ambiental, cuja principal consequência é suspender a tramitação processual até a sua realização: a audiência do núcleo de conciliação. O tema é objeto da ADPF n.º 755, em trâmite nessa e. Suprema Corte, sob a relatoria da e. Ministra Rosa Weber (...). O segundo exemplo é o Decreto n.º 10.084/2019, que, ao revogar o Decreto n.º 6.961/2009, eliminou a vedação até então em vigor e passou a permitir atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal, aumentando ainda mais as pressões sobre a floresta. O tema é objeto da Ação Civil Pública n.º 1016202-09.2019.4.01.3200, em trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, na qual foi deferido o pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos da nova norma. (...) o terceiro exemplo de enfraquecimento normativo com consequências para o desmatamento na Amazônia é o Despacho Interpretativo n.º 7036900/2020, emitido pelo presidente do IBAMA, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização in loco sobre a exportação de madeira nativa. O Despacho foi emitido em fevereiro de 2020, após pedido formal de associações de madeireiros, tendo a deliberação atentado inclusive contra Nota Técnica do próprio IBAMA. Pela nova 'interpretação' ('parecer, caneta, parecer, caneta'), fica dispensada e, na prática, inviabilizada a fiscalização in loco nos portos brasileiros sobre a exportação da madeira nativa, restringindo tal atividade a mera avaliação remota de informações autodeclaratórias de madeiras" (fls. 58-59, e-doc. 1).*

Os arguentes mencionam que, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 755, Relatora a Ministra Rosa Weber, tem-se por objeto o disposto no Decreto n. 9.760, de 11.4.2019, pelo qual alterado o Decreto n. 6.514/2008, para incluir-se nova fase do processo sancionatório ambiental, qual seja, o da conciliação.

O Decreto n. 10.084/2019, pelo qual revogado o Decreto n. 6.961/2009

## ADPF 760 / DF

e permitidas atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal, também é objeto da Ação Civil Pública n. 1016202-09.2019.4.01.3200, em trâmite na Sétima Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, na qual deferido o requerimento de tutela de urgência para suspender-se a eficácia da norma até o julgamento definitivo da ação.

Sobre o Despacho Interpretativo n. 7036900/2020, emitido pelo Presidente do Ibama, pelo qual os arguentes alegam que teria sido extinta a possibilidade de se realizar fiscalização *in loco* sobre a exportação de madeira nativa, o Ministro do Meio Ambiente asseverou que, *“quanto ao terceiro ponto apontado pelos requerentes, concernente aos efeitos do Despacho Interpretativo n.º 7036900/2020, emitido pelo Presidente do IBAMA, que teria extinguido a fiscalização in loco da madeira objeto de exportação, cumpre ressaltar que se trata de mais um tema discutido em ações em tramitação perante a justiça ordinária (ACP 1009665-60.2020.4.01.3200 - 7VF-SJAM; e Ação Popular n.º 1045220-23.2020.4.01.3400 - 13.º VF-SJDF), o que, por si só, já impõe o não conhecimento da ADPF sobre o ponto, ante a inobservância da regra da subsidiariedade prevista no art. 4.º, § 1.º, da Lei 9.882/99 (...). De início, impende ressaltar que a elaboração do Despacho Interpretativo n.º 7036900/2020/GABIN foi fruto de longo processo de aperfeiçoamento da regulação ambiental de exportação de madeira nativa, que vinha sido internamente discutido no Ibama há quase dois anos, ou seja, antes mesmo da atual gestão: (...). Em outras palavras, o DOF Exportação já era, de fato, a licença ambiental do artigo 37 do Código Florestal, mesmo antes do Despacho Interpretativo consolidar e formalizar essa realidade prática. O ente licenciador ambiental apenas reconheceu a mudança fática, real, da sobreposição desnecessária de procedimentos autorizativos, representando a autorização de exportação um ônus tanto para a Administração quanto para o administrado. Ademais, nessa duplicidade reinante, o DOF Exportação havia se mostrado mais completo e mais afeito à missão de controle em tempo real (remota ou presencialmente) a partir dos critérios de amostragem escolhidos pela fiscalização e de regulação eficiente da matéria de sua competência.*

## **ADPF 760 / DF**

*No entanto, ao contrário do que comumente alegado, tal alteração não implicou, em nenhuma medida, redução ou limitação da ação fiscalizatória do Ibama, o que só se pode compreender a partir do entendimento do impacto positivo que o desenvolvimento dos sistemas de informação SINAFLOR, SISCOMEX E SISCTRES, juntamente com a iminente Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU-Brasil), acarretou no avanço e inovação das atividades de auditoria e inteligência da atuação fiscalizatória do Ibama. Para tanto, são imprescindíveis as explicações promovidas pela área técnica do Ibama a respeito dos aspectos gerais de operação entre o SINA FLOR e DOF Exportação. (...). apesar de os requerentes buscarem levar a crer que a exigência apenas do DOF Exportação e não mais a Autorização para Exportação para o comércio exterior de produtos e subprodutos madeireiros (que não os dos arts. 5º e 9º da IN 15/2011 e as espécies CITES) ensejaria um prejuízo na fiscalização pelo Ibama e assim beneficiaria o aumento de atividades ilegais de comércio de madeira, a verdade é que as novas funcionalidades do SINAFLOR permitiram a redução de burocracia sem a perda real de controle das cargas, facilitando a própria operacionalização de tal controle. (...). Assim, embora tenha havido pronunciamento de servidor do Ibama (Nota Técnica nº 2/2020/CGMOC/DBFLO) no sentido de que a Autorização de Exportação e o DOF Exportação se prestariam para objetivos distintos, posicionando-se assim pela continuidade de exigência de ambas, tal manifestação se deu no âmbito de um processo dialógico-técnico, não se podendo considerá-lo como o único dentro da instituição. Ao revés, à parte de tal posicionamento isolado, não se pode descurar de todas as manifestações técnicas aqui mencionadas aptas a demonstrarem a possibilidade jurídica e o ganho de eficiência em integrar os atos autorizativos tratados nos artigos 36 e 37 da Lei nº 12.651/2012. na medida em que já há essa integração procedimental na prática, sem nenhum prejuízo à fiscalização ambiental. Portanto, ao contrário do que foi sustentado pelos requerentes, o Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN está solidamente amparado por análises técnicas de servidores experts na matéria, não havendo qualquer prejuízo ao controle da legalidade da exportação de madeira nativa, conforme sobejamente demonstrado” (e-doc. 109).*

## ADPF 760 / DF

70. Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 651, ajuizada por Rede Sustentabilidade, questiona-se: *a)* o Decreto Presidencial n. 10.224, de 5.2.2020, que excluiu a sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, reduzindo a participação popular nas deliberações relacionadas às políticas ambientais; *b)* o Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; *c)* o art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, integrado pela sociedade civil e pelos governadores.

71. Anoto que os atos normativos exemplificativos da alegada desregulamentação estatal em matéria ambiental estão sendo discutidos em ações próprias. Sua menção na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental comparece como mero reforço de argumentação do quadro estrutural de “*desmonte*” da política ambiental no País em detrimento das normas constitucionais determinantes de proteção do sistema protetivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os argumentos sobre a alegada inconstitucionalidade daquele ato normativo é objeto de julgamento na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 651.

Na espécie vertente, somados ao exposto, os atos normativos exemplificativos da alegada desregulamentação estatal em matéria ambiental são considerados apenas como reforço de sinais do retrocesso ambiental comprovado pelos altos índices de desmatamento na Amazônia.

Importante é realçar que as assertivas dos arguentes, na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental estampam procedimento comum e antes mencionado sobre a poda normativa que se faz sem ruído, uma quase “cupinização” normativa cujos efeitos se notam apenas com o olhar geral sobre o quadro, especialmente com os

resultados demonstrados quando o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável.

*Falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm*

72. Os arguentes apontam a prática de atos omissivos e comissivos agressivos aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental. Asseveram que “o primeiro ato omissivo em relação ao tema consiste na inexistência de informações e conseqüente impossibilidade de monitoramento do PPCDAm. Essa situação foi confirmada por ampla pesquisa realizada pela Artigo 19 e pelo ISA. Entre os meses de setembro e novembro de 2019, as organizações realizaram 226 pedidos de informação via LAI para o MMA – que deveria coordenar o PPCDAm – e demais envolvidos na implementação do PPCDAm. Nesses pedidos foram solicitadas informações relacionadas ao andamento das ações de PPCDAm em 2019 e nos anos anteriores. Destacou-se, principalmente, a 4ª fase de implementação da política (de 2016 a 2020). Os resultados completos do estudo seguem em anexo, em Relatório específico sobre o baixo grau de transparência do PPCDAm (doc. 44) em 2019. (...). Entre as conclusões de mais destaque para a presente Arguição, a primeira a ser ressaltada é a resposta frequente oferecida por diversos órgãos, inclusive o MMA, de que determinados dados ou informações sobre a implementação do PPCDAm simplesmente não existem. (...) A segunda conclusão de destaque é que, devido ao baixo grau de atendimento aos pedidos por parte do MMA, não há informações internas ou externas sistematizadas e organizadas sobre a execução do PPCDAm, o que se mostra ainda mais grave quando se recorda que diversos ministérios, órgãos e entidades públicas são responsáveis pela sua implementação. (...) A terceira constatação foi o recebimento da mesma resposta, insuficiente, para um grande conjunto de pedidos que solicitavam informações distintas, inclusive em diferentes níveis hierárquicos (respostas iniciais e recursos de primeira e segunda instâncias) (...).

## ADPF 760 / DF

*Outro aspecto que demonstra falha grave na produção das informações, inclusive indicando inexecução da política pública, é o constante emprego do conceito de ‘trabalho adicional’ para justificar o não compartilhamento de dados solicitados. Houvesse o monitoramento interno, pelo próprio governo e especialmente o MMA, sobre a execução do PPCDAm, não haveria ‘trabalho adicional’ a ser feito para apresentar as informações pleiteadas” (fls. 62-63, e-doc. 1).*

Sobre a alegação de falta de transparência de dados sobre as questões ambientais apontadas, o então Ministro do Meio Ambiente afirmou:

*“(...) nas Informações n. 00696/2020/COJUD/PFE-ÍBAMA-SEDE/PGF/AGU, trouxe os seguintes dados sobre a transparência nas ações do PPCDAM:*

*DADOS SOBRE TRANSPARÊNCIA NAS AÇÕES DO PPCDAM:*

*...*

*NOTA TÉCNICA N° 11/2019/CGFIS/DIPRO (6143216)*

*Conforme explicado verbalmente na reunião, no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), instituído pelo Decreto s/n de 03 de julho de 2003, o Ibama atua no eixo Monitoramento e Controle Ambiental, as iniciativas nesse eixo tratam de apoio às ações de aprimoramento dos sistemas de monitoramento ambiental, da intensificação de ações de inteligência e investigação das infrações e dos crimes ambientais, bem como da intensificação das operações integradas de inteligência, investigação e fiscalização do desmatamento ilegal.*

*...*

*‘Encaminho o presente Processo para conhecimento do cumprimento do Despacho DIPRO (8333587), onde apresento o Relatório das operações de fiscalização planejadas e realizadas no Bioma Amazônia segundo os dados fornecidos desde 2010 pelas Divisões Técnicas das Superintendências e pela Coordenação de Operações de Fiscalização (informação) no Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) do Ibama, apresentados na Planilha Operações Bioma Amazônico (SEI IBAMA N° 8432816), com adaptações para harmonização das nomenclaturas dos temas*

*assemelhados, denominando pelo tema listado em primeiro aquelas operações dedicadas a mais de um tema.”* (fls. 15-16, e-doc. 109).

73. Pelas informações prestadas pelo Ministro do Meio Ambiente, os resultados das ações fiscalizatórias do Ibama estão disponíveis ao público pela consulta às autuações ambientais e aos embargos no sítio eletrônico indicado na manifestação<sup>7</sup>.

74. A cidadania brasileira obteve um avanço nos instrumentos de seu exercício republicano com o advento da Lei n. 12.527, de 18.11.2011, denominada Lei de Acesso à Informação. Regulamentando o acesso a informações, como previsto no inc. XXXIII do art. 5o., no inc. II do parágrafo 3o. do art. 37 e no parágrafo 22. do art. 216 da Constituição da República, esta Lei ampliou a possibilidade de participar o cidadão do Poder Público, fiscalizando sua atuação, controlando as ações estatais, criticando e apoiando as iniciativas e práticas que sejam necessárias para a efetividade dos direitos, em especial aqueles de natureza fundamental, que sejam assegurados mas que dependem de prestação positiva do Estado.

O desatendimento à publicidade, necessária nos termos da Constituição e da legislação vigente nega o direito à informação e, no caso em exame, impede o conhecimento e a segurança jurídico-ambiental constitucionalmente assegurada a cada e a todos.

As informações prestadas e os documentos juntados aos autos não infirmam os argumentos deduzidos pelos arguentes no sentido de que organizações ambientais realizaram 226 pedidos de informação sobre o curso das ações do PPCDAm em 2019 e nos anos anteriores e especialmente a fase de implementação da mencionada política pública de 2016 a 2020.

---

7 Disponível

em

<

<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>>. Acesso em 11.9.2021.

O resultado dos pedidos de informações apresentados pelos órgãos ambientais demonstra que muitas delas foram respondidas de forma incompleta, sem diretrizes objetivas para que os autores das petições tivessem respeitado o seu direito ao acesso aos dados específicos buscados. Dos 226 pedidos de informações, apenas 35 foram respondidos de forma satisfatória, de acordo com a análise do Instituto Socioambiental:

*“Conforme mencionado, nos 226 pedidos realizados solicitamos informações sobre programas de combate ao desmatamento - sendo a maioria das solicitações dedicadas a coletar informações sobre o andamento da 4ª fase do PPCDAm. O PPCDAm tem como objetivo reduzir o desmatamento e alcançar o desenvolvimento sustentável na região da Amazônia Legal. Criado em 2004, o plano possui 4 fases quadrienais e se encontra, no momento, em sua 4ª fase de implementação (de 2016 a 2020).*

*Para todos os pedidos realizados conseguimos uma resposta inicial. Isso significa que nenhum pedido deixou de ser respondido (sem resposta) ou o acesso à informação deixou de ser concedido (negativa de acesso). Entretanto, isso não significa que obtivemos o dado ou a informação desejada apenas com a primeira resposta do órgão: para os 226, em 48 casos tivemos que recorrer à 1ª instância, para 61, até a 2ª instância e para 74 recorreremos até à CGU. Para apenas 43 pedidos não tivemos que recorrer. Em um caso, tivemos, inclusive, que registrar uma reclamação junto à CGU por descumprimento da LAI.*

*Dando continuidade à metodologia, avaliamos o pedido segundo o grau de acesso concedido pelo órgão. De 226 respostas aos pedidos, apenas 35 garantiram o acesso integral à informação solicitada. Ainda, dentre as demais respostas que obtivemos, 101 garantiram acesso parcial e nas outras 90 a informação estava ausente na resposta. Este último número é especialmente importante, pois para um número considerável de casos o órgão ofereceu exatamente a mesma resposta: um aglomerado de informações que não necessariamente condizem com o que foi perguntado.*

*Dessa forma se faz necessária uma análise pelo tipo de resposta*

*oferecida: 43 das 226 respostas continham informações que eram incompatíveis com o que havia sido solicitado - ou seja, recebemos informações que não solicitamos no lugar das solicitadas. Ainda, 49 pedidos apresentaram fundamentação inadequada para concessão parcial da informação ou simplesmente pela não concessão da informação (uma justificativa frequentemente utilizada, foi a necessidade de emprego de trabalho adicional para a resposta). Outras 99 respostas estavam incompletas e, finalmente, 35 respostas foram satisfatórias” (fl. 10, e-doc. 45).*

O Relatório do Instituto Ambiental detalhou algumas situações de incompletude ou imprecisão dos dados fornecidos, detectando falhas no cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação:

*“Para um dos pedidos para o qual o MMA afirmava não possuir o solicitado, julgamos a fundamentação da resposta inadequada: o mesmo afirmava não ser de sua responsabilidade possuir, em mapa georreferenciado, as áreas dos estados da Amazônia Legal, ainda que isso seja de principal responsabilidade do Ministério. Entretanto, existe embasamento legal evidente que aponta para responsabilidade do órgão quanto ao programa - o próprio site do ministério o menciona como responsável por ações de combate ao desmatamento.*

*Nenhuma das perguntas que solicitamos sobre os orçamentos dos projetos foi respondida da maneira que solicitamos - com discriminação das atividades e em formato xls. De modo geral, nos foi informado que não existe a consolidação de um orçamento detalhadamente estipulado - muito menos organizado de maneira desagregada por atividade. Por outro lado, os protocolos de comunicação foram todos compartilhados conosco. Tivemos, de maneira geral, problemas na obtenção dos dados sobre desmatamento e as metas dos programas.*

*Ao pedido que solicitava índices de desmatamento na Amazônia Legal, recebemos uma tabela com os valores de áreas desmatadas (em km<sup>2</sup>), compilados de 2004 a 2018 e separados por Unidade Federativa. Contudo, os dados referentes às porcentagens e áreas desmatadas de maneira legal e ilegal na mesma região, que exigiam um mínimo*

*cruzamento, não nos foram oferecidos e a justificativa para tal foi a de que a compilação das informações requeridas acarretaria em trabalho adicional. Em seu lugar, nos foi oferecida uma tabela com as áreas autorizadas para desmatamento em cada estado – de maneira que caberia a nós sobrepor-mos à área total desmatada e descobrir quanto do desmatamento foi legal e ilegal.*

*Ainda, o Inpe não divulgou as ações/atividades internas aos programas Deter e Prodes, pois afirma que “não se organiza dessa forma”, logo não possui essa informação consolidada. Após realização de recurso, ainda não havíamos recebido informações solicitadas, como informações acerca da natureza dos gastos e o orçamento para 2020 discriminado por atividade. Ainda, nos foi orientado que a solicitação de informações ao Inpe deveria ser realizada mediante envio de e-mail, não utilizando o e-sic - o que julgamos preocupante, uma vez que o sistema existe e reúne não só a possibilidade de realizar o pedido, mas também materiais fundamentais para a garantia do acesso à informação.*

*Foi muito comum recebermos como resposta o próprio Balanço do PPCDAm e PPCerrado (sobre o qual não solicitamos nenhuma informação ou dado), sem indicações de onde exatamente poderíamos encontrar as informações solicitadas, o que julgamos uma resposta insatisfatória por conter um número muito maior de informações do que as originalmente solicitadas - uma hipótese que se enquadra no Artigo 32 inciso I da LAI , uma vez que se trata do fornecimento de informações imprecisas.*

*Ao interpor-mos recursos, obtivemos respostas mais elaboradas e detalhadas. Como resposta recursal, assim como para a primeira resposta obtida, nos foi comumente informado que o MMA não seria o órgão detentor da informação, senão o MAPA, a partir da reconfiguração ministerial de 2019. Contudo, como a informação solicitada já esteve em posse do MMA, seria obrigação do mesmo compartilhá-la excetuando a possibilidade de sigilo. Não fornecer a informação seria uma violação do Artigo 7 inciso III da LAI , que versa justamente sobre isso.*

*Ademais, ainda que o MAPA ou qualquer outro órgão fosse o único detentor da informação solicitada, seria obrigação do órgão*

*demandado encaminhar o pedido de informação ao destinatário correto, conforme preconiza o Artigo 11º, inciso III da LAI.*

*Além disso, integram a lista de motivos para os recursos:*

- *O compartilhamento de links indisponíveis/inacessíveis,*
- *O envio de informações não solicitadas sobre outras fases do PPCDAm ,*
- *O envio de um relatório extenso, sem indicação de onde se encontraria a informação,*
- *O compartilhamento de um sistema interativo que conteria a informação, mas sem explicações do funcionamento do mesmo.*

*A indisponibilidade dos links era a principal razão pela qual não se conseguia acesso a uma parte considerável das informações. Contudo, quando, de fato, conseguimos analisar o relatório enviado, vimos que ou ele segue desatualizado, ou as ações do Programa estão atrasadas. No caso de alguns objetivos, como 7.1 e 7.2, praticamente não houve andamento nas ações de acordo com o relatório.*

*Foi comum recebermos, como orientação, a necessidade de se encaminhar o pedido a algum outro órgão (MAPA, ME, MJSP, Funai, ICMBio e até MC). Dessa forma, fizemos os mesmos pedidos aos órgãos mencionados para uma pequena parte deles e os que foram refeitos à FUNAI foram respondidos em integralidade, sem necessidade de recurso. Em contrapartida, para um dos pedidos que solicitava informações acerca do resultado esperado 8.1 recebemos como resposta, *ipsis litteris*, ‘não sei onde essa informação pode ser encontrada’, o que julgamos de extrema preocupação. A inexistência de fluxos de compartilhamento de informação ou uma estruturação de um sistema de informações públicas dentro dos órgãos faz com que o direito de se obtê-las esteja prejudicado.*

*Na teia de reencaminhamentos de pedidos, não foi incomum que o pedido direcionado a um novo órgão fosse uma vez mais reencaminhado ao MMA - isso aconteceu para 6 do universo de 17 pedidos refeitos. Isso aponta para falhas graves na gestão da informação interna do MMA. Ainda, para alguns desses 17 pedidos, não recebemos nem aviso de resposta via e-mail (contrariando o que foi solicitado no sistema), nem de prorrogação de prazo da resposta, uma falha técnica que viola a LAI. Para outros pedidos reencaminhados*

*recebemos, como resposta de primeira instância, exatamente a mesma resposta que obtivemos no pedido original.*

*Nos preocupou também o recebimento da mesma resposta para uma grande variedade de pedidos diferentes - sabemos de que se tratava de literalmente do mesmo texto, pois havia um erro de grafia que se repetia em todos, para uma parte dos casos. Isso demonstra que ainda existem empecilhos dentro da própria gestão da informação e dos protocolos de resposta aos pedidos de informação de cidadãos.*

*Nos chamou a atenção também o fato de que, para o pedido que solicitava relatórios atualizados referentes à Revisão do Macrozoneamento Ecológico Econômico (objetivo 2.5), a resposta estaria disponibilizada através do SIAGEO, um sistema da Embrapa que reúne informações importantes sobre Zoneamentos Ecológico-econômicos (ZEEs), no qual tivemos que justificar qual informação buscávamos e por quê.*

*Desse modo, entramos com um novo recurso, ressaltando que indagar as motivações para a solicitação de informação configura conduta irregular ao que postula a Lei de Acesso à Informação em seu artigo 10, parágrafo 3º" (fls. 11-15, e-doc. 45).*

**75.** O princípio da publicidade é inerente à forma republicana de governo. Ele confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo indispensável para o efetivo controle e fiscalização da juridicidade e da moralidade administrativas:

*"A publicidade da Administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado. (...)*

*Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.*

*Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publicidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública” (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240-241).*

O princípio da publicidade, regulamentado pela Lei n. 12.527/2011, especificou e aprofundou os deveres da Administração Pública na manutenção devida de dar plena transparência em seus comportamentos, pois *“não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 84).

76. A Constituição da República não se limitou a estabelecer a publicidade como princípio informador da Administração Pública, estendendo-o também a todas as funções e atividades estatais e veiculando previsões específicas visando à concretização desse preceito, entre as quais merece destaque o direito fundamental à informação de interesse particular, coletivo ou geral, estatuído no inc. XXXIII do art. 5º:

*“Art. 5º (...)*

*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.*

77. Como antes mencionado, em cumprimento àquele princípio constitucional, tem-se a regulamentação da matéria pela Lei n. 12.527/2011, em cujo art. 5º se previu o dever do Estado de “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 5º).

No § 3º do art. 10 se afirma que “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”. Exemplificando comportamentos estatais que estão no espaço de aplicação garantida no acesso à informação, tem-se no art. 7º daquela Lei rol de informações que devem ter acesso assegurado aos interessados:

*“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;*

*II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

*III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;*

*IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

*b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores”.*

Anote-se que o Brasil assinou a Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, que estabelece entre seus princípios o direito à informação ambiental:

*“Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, inclui da a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes”.*

78. Pelo Relatório do Instituto Socioambiental (e-doc. 45), a incompletude e imprecisão dos dados fornecidos, a indefinição quanto aos órgãos que deveriam fornecer as informações requeridas, o questionamento dos motivos pelos quais os dados estariam sendo solicitados caracterizam exemplos de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, vulnerando, flagrantemente, o princípio da publicidade.

É certo que devem ser excluídas da publicidade prévia as informações que possam colocar em risco operações, execução de planos de fiscalização e cumprimento de diligências, cujo conhecimento prévio pelos infratores e interessados em geral possa dificultar ou frustrar as providências. Mas o que aqui se põe em causa é a não prestação de informações adequadas, suficientes e claras de todos os dados que permitam à sociedade acompanhar e ter ciência da execução das políticas públicas ambientais.

Do estado de coisas inconstitucional

79. Os arguentes alegam configurado o denominado “estado de coisas inconstitucional”, pelo “desmonte” na política ambiental de controle do desmatamento da Amazônia.

80. A construção jurisprudencial do estado de coisas inconstitucional tem origem no Tribunal Constitucional Colombiano. Refere-se ao reconhecimento de omissão inconstitucional reiterada e relacionada a falhas estruturais que importam ofensa grave e contínua a direitos fundamentais.

Pelas decisões daquele Tribunal, os pressupostos básicos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional são: a) a ofensa massiva e generalizada de direitos fundamentais que afetam número significativo de pessoas; b) a prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos fundamentais ou a adoção reiterada de práticas inconstitucionais; c) a ausência de medidas legislativas e/ou administrativas necessárias para evitar afrontas aos direitos fundamentais; d) a existência de problema social cuja solução demande a intervenção de várias entidades, requerendo a adoção de conjunto completo e coordenado de ações; e) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para tutela dos seus direitos, produzir-se-ia grande congestionamento judicial (Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentencia n. SU-559, de 6.11.1997; Sentencia T-068, de 5.3.1998; Sentencia SU-250, de 26.5.1998; Sentencia T-590, de 20.10.1998; Sentencia T-525, de 23.7.1999; Sentencia T-153, de 28.4.1998; Sentencia T- 25, de 22.1.2004).

Sobre o estado das coisas inconstitucional, Carlos Alexandre de Azevedo Campos sintetiza:

*“Em síntese, são três os pressupostos do Estado de Coisas Inconstitucional:*

*- a constatação de um quadro não simplesmente de ‘proteção*

## ADPF 760 / DF

*deficiente', e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas;*

*- a falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira 'falha estatal estrutural', que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação;*

*- a superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc"* (Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 10.9.2021).

Clara Inés Vargas, magistrada do Tribunal Constitucional da Colômbia, afirma que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional decorre do *"compromisso ético do juiz constitucional de não permanecer indiferente e imóvel frente a diversas situações estruturais, que se inter-relacionam lesando de maneira grave, permanente e contínua numerosos direitos inerentes ao ser humano"*, sendo o Tribunal Constitucional chamado a cumprir o papel de *"garantidor da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em uma sociedade democrática e pluralista"* (*"La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado 'estado de cosas inconstitucional'"*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 1. N. 1, Universidad de Talca, Chile, 2003, p. 206)

**81.** No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, este Supremo Tribunal Federal acolheu a tese apresentada pelo arguente, considerando que, *"presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como 'estado de coisas inconstitucional'"* (Relator o Ministro Marco Aurelio, Plenário, DJe 19.2.2016). Nesse *leading*

case, o Ministro Marco Aurélio, Relator, ressaltou que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional não importa invasão às competências dos demais Poderes:

*“O Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções. Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias. Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República”.*

Quanto à ponderação entre os princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a separação dos Poderes, Anízio Pires Gavião Filho leciona:

*“Não há, a priori, a precedência do princípio da divisão dos poderes ou do princípio da disponibilidade orçamentária sobre o direito fundamental ao ambiente de modo a excluir, sempre, a configuração de posições fundamentais jurídicas definitivas a prestações em sentido estrito.*

*No Estado contemporâneo, o princípio da divisão dos poderes deve ser considerado como uma garantia institucional no sentido de organização interna do Estado, destinado a assegurar a realização dos direitos fundamentais, não sendo admissível que possa ser invocado pelos ‘detentores do poder de administração como fundamento precisamente para negar a preservação de um direito fundamental – o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado – que se pretende alcançar com a supressão da omissão estatal lesiva’. Se o direito fundamental ao ambiente, conforme as circunstâncias de um*

*determinado caso concreto, exige um determinado comportamento administrativo e isso não ocorre, resultando violação ao direito fundamental, a função jurisdicional pode ser chamada a atuar sem que tal configure violação ao princípio da divisão dos poderes. (...)*

*Se há, na Constituição, normas estabelecendo que o ambiente é bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida e que todos têm direito ao ambiente, cabendo à coletividade e ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, então está configurado o direito fundamental ao ambiente que pode ser apresentado como mandamento a ser otimizado conforme as possibilidades fáticas e jurídicas. Desse modo, se as circunstâncias do caso concreto determinarem a precedência da satisfação do direito fundamental ao ambiente em relação aos princípios da divisão dos poderes ou da disponibilidade financeira, então estará configurada uma posição fundamental jurídica a prestações em sentido estrito, não se podendo cogitar de discricionariedade administrativa, pois 'existindo o dever de atuar, não há margem para qualquer consideração de ordem técnica e política'. Se um determinado administrador municipal realiza o depósito de lixo urbano em área de preservação, causando severa degradação ambiental, o comportamento de recuperar ou não a área afetada não se insere no âmbito da denominada discricionariedade administrativa e tampouco está excluído ao controle penetrante da função jurisdicional do comportamento efetivamente adotado, seja ele positivo ou negativo, sendo possível sua correção pelo poder judiciário sempre que as circunstâncias do caso concreto permitirem concluir que não foi adotada a melhor solução" (GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005. p. 193-194).*

**82.** A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produz efeitos irreversíveis sobre todos os seres humanos, desta e das futuras gerações, causando impacto sobre o direito à saúde e à vida de número indeterminado de pessoas, afetando ecossistemas inteiros, os animais, a qualidade do ar, o solo e os recursos hídricos e minerais. Mais e sempre, atinge-se com as ações deficientes e as

omissões estatais a vida de todos os seres do planeta e a existência saudável do planeta mesmo.

Por isso, a intervenção do Poder Judiciário pode-se mostrar imprescindível para que se estanque a destruição não apenas de direitos, mas das gentes e de todos seres vivos que habitam o planeta.

**83.** A atuação deste Supremo Tribunal na matéria, como observado antes, combina-se com atuações de órgãos judicantes internacionais. Nem poderia ser diferente, pois as questões referentes à matéria ambiental, que se conjuga com o direito à vida digna da presente e das futuras gerações, é item essencial na agenda constitucional contemporânea.

A atuação judicial na resolução de conflitos e na responsabilização de Estados em matéria ambiental tem se destacado desde o final do século XX.

Em 1999, no caso *Bladet Tromso e Stensaas v. Noruega*, a Corte Europeia de Direitos Humanos julgou questão posta referente ao acesso à informação em matéria ambiental. Naquele julgamento, decidiu-se que a Noruega havia ofendido o direito de um jornal, ao acusar o editor daquele veículo de comunicação, por difamação, após a publicação de excertos de relatório que apontava a questão da caça às focas naquele País.

No julgamento *Ogoniland v. Nigéria*, a Comissão Africana de Direitos Humanos, em 2001, condenou o Estado nigeriano pela ofensa a sete artigos da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, destacando-se o art. 24. Nesse dispositivo se estabelecia que “*todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento*”. No caso, alegava-se a degradação ambiental de Ogoniland e impactos negativos à saúde do povo Ogoni, decorrente da exploração petrolífera naquela região.

Em decisão de 14.10.2021, no caso *Notre Affaire à Tous e outros vs. França*, o Tribunal Administrativo de Paris determinou que o Estado francês tomasse medidas concretas e imediatas para o cumprimento dos compromissos firmados para redução das emissões de carbono e para a reparação dos danos decorrentes da inação francesa naquela matéria. Os detalhes daquele julgamento foram destacados em publicação organizada por este Supremo Tribunal Federal:

*“Organizações sem fins lucrativos iniciaram processo contra o governo francês em razão de alegada inércia na implementação de medidas para enfrentar efetivamente as mudanças climáticas e o não cumprimento das próprias metas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, aumentar a energia renovável e limitar o consumo de energia. Argumentaram que o governo tem deveres legais gerais e específicos para agir sobre as mudanças climáticas. Suas atribuições gerais decorreriam: a) da Carta Francesa para o Meio Ambiente; b) da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais; e c) do princípio geral do direito de proporcionar o direito de cada pessoa de viver em um sistema climático preservado. De acordo com o pedido, os demandantes apontaram os direitos constitucionais dos cidadãos de viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e afirmaram que o governo tem o dever de cuidar para “tomar todas as medidas necessárias para identificar, evitar, reduzir e compensar as consequências das mudanças climáticas”. Apontaram para as novas obrigações do Estado de agir sobre as mudanças climáticas na defesa dos direitos garantidos nos artigos 2º e 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, respectivamente, ‘o direito à vida’ e o ‘direito à vida privada e familiar’. Asseveraram que esses direitos exigem que os Estados ‘implementem um marco legislativo e regulatório e adotem medidas práticas destinadas a lutar eficientemente contra as mudanças climáticas’. Basearam ainda suas reivindicações em um ‘princípio geral da lei’ que prevê o direito a um ‘sistema climático preservado’ que entenderam ser derivado do direito nacional (como o preâmbulo da Carta para o Meio Ambiente, o artigo L. 110-1 do*

*Código Ambiental Francês, etc.) e o direito internacional (a Declaração de Estocolmo, a Carta Mundial para a Natureza, a Declaração do Rio, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o protocolo de Quioto, o Acordo de Paris, a ação climática e o pacote de energia renovável para 2020, a Decisão n. 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009). O governo destacou que o prazo de 2020 ainda não havia transcorrido para cumprir suas metas. A relatora pública (Rapporteure publique ) Anne Baratin instou o tribunal a reconhecer a culpa do governo francês, a reconhecer a mudança climática como dano ecológico puro, a conceder danos de um euro por danos morais. Na sequência, o Tribunal Administrativo de Paris reconheceu que a inação da França resultou em danos ecológicos causados pelas mudanças climáticas e concedeu aos demandantes o pedido de um euro por danos morais causados por essa inação” (Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Produção de mulheres em direito constitucional [recurso eletrônico]: bibliografia, legislação e jurisprudência temática / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. Pgs. 91 e 92).*

No sistema interamericano, em 15.11.2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou a Opinião Consultiva sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos (OC-23/17), após solicitação da Colômbia de obter esclarecimentos sobre a responsabilidade do Estado por danos ambientais que ofendessem a Convenção Americana de Direitos Humanos. Naquele documento estabeleceu-se deveres e obrigações aos Estados Americanos para a adequada proteção ambiental.

Ao sintetizar o que foi estabelecido naquela Opinião Consultiva, Raquel Santos de Almeida, por exemplo, anota que:

*“a Corte IDH determinou aos Estados que, livre e soberanamente, reconheceram e se submetem à sua jurisdição:*

- impedir danos ambientais significativos, dentro ou fora de*

*seu território, o que implica regular, supervisionar e supervisionar as atividades sob sua jurisdição, realizar estudos de impacto ambiental, estabelecer planos de contingência e mitigar os danos ocorridos;*

- *agir de acordo com o princípio da precaução contra possíveis danos sérios ou irreversíveis ao meio ambiente, que afetem os direitos à vida e à integridade pessoal, mesmo na ausência de certeza científica;*
- *cooperar com outros Estados de boa fé para a proteção contra danos ambientais significativos;*
- *garantir o acesso a informações sobre possíveis efeitos no meio ambiente;*
- *garantir o direito à participação pública das pessoas, na tomada de decisões e políticas que possam afetar o meio ambiente, e*
- *garantir o acesso à justiça, em relação às obrigações do Estado pela proteção do meio ambiente” (ALMEIDA, Raquel Santos de. OPINIÃO CONSULTA OC-23/17 MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://nidh.com.br> .Acesso em: 28.3.2022).*

No caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina*, em 6.2.2020, a Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu ser o Estado argentino responsável internacionalmente pela violação dos direitos à propriedade comunitária indígena, à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, ao alimento e à água.

Entre as alegações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos naquele julgamento se apreciou questão referente ao desflorestamento da província de Salta, autorizada pelo governo argentino para realização de obras públicas e sobre as concessões para exploração de hidrocarbonetos naquela região, sem a consulta às comunidades indígenas habitantes da área.

Foi o primeiro caso contencioso em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou, de forma autônoma, esses direitos, nos termos do art. 26 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Da sentença condenatória, realça-se o seguinte trecho:

*“205. Además, Argentina ratificó el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (en adelante “Protocolo de San Salvador”), que en su artículo 11, titulado “Derecho a un Medio Ambiente Sano”, dispone que “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.*

*206. De modo solo adicional, se deja constancia de que el derecho al ambiente sano ha sido objeto de reconocimiento por diversos países de América: ya ha advertido la Corte que al menos 16 Estados del continente lo incluyen en sus Constituciones .*

*207. En lo que es relevante para el caso, debe hacerse notar que rige respecto al derecho al ambiente sano no solo la obligación de respeto, sino también la obligación de garantía prevista en el artículo 1.1 de la Convención, una de cuyas formas de observancia consiste en prevenir violaciones. Este deber se proyecta a la “esfera privada”, a fin de evitar que “terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos”, y “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito”. En esta línea, la Corte ha señalado que en ciertas ocasiones los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar ciertas actividades, a efecto de garantizar los derechos humanos, protegiéndolos de las acciones de entidades públicas, así como de personas privadas. La obligación de prevenir “es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero*

hecho de que un derecho haya sido violado". Debido a que lo indicado es aplicable al conjunto de los derechos receptados en la Convención Americana, es útil dejar ya sentado que también refiere a los derechos a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural.

208. Sin perjuicio de lo anterior, en materia específica ambiental, debe destacarse que el principio de prevención de daños ambientales, forma parte del derecho internacional consuetudinario, y entraña la obligación de los Estados de llevar adelante las medidas que sean necesarias ex ante la producción del daño ambiental, teniendo en consideración que, debido a sus particularidades, frecuentemente no será posible, luego de producido tal daño, restaurar la situación antes existente. En virtud del deber de prevención, la Corte ha señalado que "los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al [...] ambiente". Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, la cual debe ser apropiada y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental. Por otro lado, si bien no es posible realizar una enumeración detallada de todas las medidas que podrían tomar los Estados con el fin de cumplir este deber, pueden señalarse algunas, relativas a actividades potencialmente dañosas: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer planes de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental".

Antes desse julgamento, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tratava da proteção ambiental em contenciosos, apreciando a matéria por via reflexa. É o que se depreende de estudo que analisou 286 casos instaurados naquela corte até 2014:

*"A partir de uma interpretação extensiva dos direitos humanos – especialmente dos direitos de comunidades indígenas e tribais – à propriedade, ao patrimônio cultural, à circulação e residência, à vida e à proteção judicial – a Corte tem fundamentado decisões*

*que, por via oblíqua, protegem os bens ambientais, corroborando a tese da indivisibilidade, inter-relação e interdependência entre todos os direitos humanos” (D’AVILA, C. D. B. A proteção reflexa do meio ambiente na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista IIDH, San José, n. 60, p. 11-38, 2014. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/iidh-po/novidades/revista-iidh-60> .Acesso em: 28.3.2022).*

84. Como observado antes, pelos estudos técnicos acima referidos, os níveis de desmatamento da Amazônia, considerada o “pulmão do mundo”, aproximam o bioma do ponto de não retorno (*tipping point*). Em matéria ambiental, deve-se adotar como princípio determinante e obrigatório para a formulação das políticas públicas o que se comprovar necessário para anteciparem-se aos riscos de danos que possam ser causados ao meio ambiente, prevenindo-se os riscos que sejam previsíveis e estancar a destruição do meio ambiente.

As diversas falhas estruturais nas políticas ambientais de controle ao desmatamento da Amazônia, de garantia de respeito aos povos indígenas, à ausência de fiscalização eficiente, à inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à garantia da eficiente proteção do meio ambiente, pormenorizadas ao longo dessa exposição, demonstram a inércia e a recalcitrância administrativa e vislumbre de falta de vontade política em cumprir fielmente a Constituição ambiental, com a persistente ausência de empenho administrativo das autoridades públicas em modificar a situação comprovada de gravames ecológicos com efeitos postergados em intensidade e atingindo gerações futuras. O descumprimento aos deveres constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos tratados internacionais assinados pelo Brasil torna de inválido o estado de coisas na matéria ambiental.

Pela alta relevância constitucional e internacional da defesa dos biomas e das respectivas populações indígenas e observada, com maior

## ADPF 760 / DF

relevo, a atual quadra em que indicadores oficiais apontam aumento recorde de incêndios na vegetação amazônica, de guinada negativa do clima, de aumento de desmatamento e de grilagem de terras, de violência contra os indígenas e tentativa de afastá-los de sua terra e despojá-lo de sua cultura, a ausência de fiscalização eficaz, impõe-se ao Judiciário o dever de prestar a jurisdição constitucional ambiental, assegurando a efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente (em especial os arts. 225 e inc. VI do art. 170 da Constituição da República).

O princípio da separação de poderes não é biombo para o descumprimento da Constituição da República por qualquer deles, sob pena de esvaziar a efetividade dos direitos fundamentais. São as ponderações de Caúla:

*“Em sede das críticas ao ativismo judicial, frise-se que o princípio constitucional da separação dos poderes não pode obstar a aplicação da técnica decisória do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Poder Judiciário como medida de proporcionalidade e razoabilidade dos limites de cada Poder. Referido princípio não é um escudo para proteger a administração pública das decisões judiciais que coíbam a generalizada violação dos direitos fundamentais. Deve ser ponderado o cabimento do controle jurisdicional das políticas públicas ambientais preventivas dos danos irreversíveis resultantes da inobservância do Poder Executivo à obrigação de realização do direito fundamental ao ambiente e os direitos humanos que com ele estejam imbrincados” (CAÚLA, Bleine Queiroz. “A aplicabilidade das normas constitucionais ambientais à luz dos ordenamentos brasileiro e português.” Tese de doutorado apresentada na Universitat Rovira i Virgili, España, 2017).*

85. Pelo apresentado pelos arguentes, composto de relatórios de órgãos ambientais que demonstram o aumento de queimadas e desmatamentos na região da Amazônia Legal em 2019, 2020 e 2021, acrescida de importantes demonstrações de ineficiência da política ambiental em curso, tem-se quadro estrutural de ofensa massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado, do direito à saúde componente inarredável do direito à vida digna. A existência digna compõe-se, nos termos constitucionalmente estabelecidos (inc. VI do art. 170) também pela defesa do meio ambiente, sem o que não se legitimam as escolhas políticas do Estado.

A diminuição de ações ambientais eficazes, a inexecução orçamentária e a redução de recursos em projetos ambientais, o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, a desregulamentação em matéria ambiental, a ausência de fiscalização efetiva e eficaz e a incompletude ou falta no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da “nova” política ambiental no cenário de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais. São as observações de Ingo Sarlet e Fensterseifer:

*“Assim, na medida em que a proibição de retrocesso socioambiental se coloca como “blindagem protetiva” em face da atuação dos poderes públicos, no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária, pode-se conceber a sua incidência sobre a própria estrutura administrativa e organizacional do Estado voltada à promoção de determinado direito fundamental. Com base em tal entendimento, determinado ato administrativo que culminasse por reduzir em demasia – portanto, de forma desproporcional – a estrutura administrativa hoje existente para a tutela ecológica, impossibilitando a fiscalização e a adoção de políticas públicas ambientais de modo minimamente suficientes para salvaguardar tal direito fundamental, estaria por violar a proibição de retrocesso socioambiental (além da proibição de proteção insuficiente!) e a medida administrativa em questão estaria eivada de inconstitucionalidade. Nesse cenário, Gavião Filho aponta para a proibição de retrocesso no âmbito da perspectiva organizacional e procedimental dos direitos fundamentais, o que impossibilitaria um “enxugamento” da estrutura administrativa posta hoje no Estado brasileiro para dar efetivação ao direito fundamental ao ambiente.*

*Conforme afirma o autor, a estrutura administrativo-organizacional do Estado Constitucional Ambiental brasileiro está orientada no sentido da realização do direito fundamental ao ambiente, notadamente pela distribuição de sua atuação política e administrativa para as três entidades federativas com a fixação de um órgão nacional. Tal “organização”, que dá forma ao direito à organização, encontra-se protegida pela proibição de retrocesso, o que acarreta a impossibilidade de o Estado extinguir os órgãos (de tutela!) ambientais, salvo criando outros com a mesma ou superior eficácia, já que a não consideração de tal situação pode implicar violação de posições jurídicas fundamentais em matéria ambiental, passível de correção pela via judicial por intermédio dos mecanismos disponíveis, tais como a ação popular, a ação civil pública, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de segurança, dentre outros que poderiam ser colacionados” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 163-164. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).*

As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes, portanto constitucionalmente inválidas, para atender o comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pela extrema gravidade e urgência que a questão representa.

Pelos fundamentos apontados neste voto, considerando-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos arguentes e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, **reconheço o estado de coisas inconstitucional**.

**86. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer e julgar procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para**

*a)* reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado e

*b)* determinar que:

*a)* a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos.

Esse plano deverá ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele deverão constar, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados abaixo, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos, devendo ser minudenciados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para cumprimento da decisão, a serem marcados pela progressividade das ações e dos resultados:

*a.1)* Até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020<sup>8</sup>;

*a.2)* A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais;

*a.3)* O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento que suceda àquele plano;

*a.4)* A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências;

---

<sup>8</sup> Meta incorporada internamente no art. 12 da Lei n. 12.187/2009 e inc. I do §1º do art. 19 do Decreto n. 9.578/2018.

b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazonia e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstram o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados;

c) Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5o., inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado

pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade.

Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia;

d) A submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMbio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas.

É o voto.