

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. POLÍTICA DE COMBATE AO DESMATAMENTO. FALHAS ESTRUTURAIS NA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNICO, TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. INEXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL-PPCDAM. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO AMBIENTAL. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NÃO CARACTERIZADO. ASSUNÇÃO, PELO GOVERNO FEDERAL, DE UM “COMPROMISSO SIGNIFICATIVO” (*MEANINGFUL ENGAGEMENT*) REFERENTE AO DESMATAMENTO ILEGAL DA FLORESTA AMAZÔNICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

**I. CASO EM EXAME**

1. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental o conjunto de partidos políticos autor da ação busca a imposição de uma séria de medidas voltadas ao equacionamento do que entende serem

## **ADO 54 / DF**

graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de ações e omissões imputadas à União e respectivos órgãos federais, inibidores da execução da política pública há anos existente para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal.

2. Em semelhante direção, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão a agremiação autora imputa conduta omissiva à União relativamente à tarefa de combater o desmatamento, em concretude ao que preconizam os artigos 23, VI e VII; 225, *caput* e §1º, VI e VII; todos da Lei Maior.

### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

3. *Questões preliminares*: (i) alegada ausência de questão constitucional; (ii) inobservância ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99); (iii) inadequação do processo objetivo para as finalidades de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; (iv) inviabilidade de investigação probatória em processo objetivo (v) alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação.

4. *Mérito*. De acordo com sistematização apresentada pela eminente relatora originária dos feitos, a questão posta em discussão, que busca escrutinar a constitucionalidade da própria política pública de proteção ambiental ao bioma Amazônia, possui seis eixos de impugnação, a saber: (i) alegada redução da fiscalização e controles ambientais; (ii) abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm; (iii) redução e inexecução orçamentária em relação aos programas e ações ambientais; (iv) enfraquecimento normativo no quadro ambiental; (v) falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm; e (vi) o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.

### **III. Razões de decidir**

5. *Rejeição das questões preliminares*. Como já reconhecido por esta

**ADO 54 / DF**

Suprema Corte, a questão relacionada à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, plasmado no art. 225 da Lei Maior e titularizado pelas presentes e futuras gerações, através da efetiva implementação de programas e ações governamentais eficientes, *“é um dos temas jurídicos e sociais mais relevantes da atualidade, tanto na perspectiva nacional quanto internacional”* (ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, p. 16/08/2023), possuindo inegável estatura constitucional.

6. Não se pode afastar a possibilidade de escrutínio judicial acerca da suficiência do conjunto de ações e omissões que compõem a atuação estatal para a efetiva tutela de direito fundamental, sobretudo quando de feição transindividual – no caso, até mesmo intergeracional –, sob pena de inviabilizar o exercício da jurisdição constitucional exatamente em relação aos casos para os quais ela foi concebida – *relacionados à efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais cuja positivação pela Lei Maior figura como elemento central de sua superior dignidade normativa (cf. art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789)*.

7. *Exame do Mérito*. A análise dos dados e literatura técnica disponível atestam que o problema do desmatamento na Floresta Amazônica começa a emergir na década de 1970. Trata-se, de fato, de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos os poderes republicanos e órgãos autônomos. A adequada solução exige olhar eminentemente prospectivo e estruturante.

8. O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, pois há uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configura inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial.

9. Demonstração de quadro de insegurança jurídica e risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da

**ADO 54 / DF**

biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e consequente enfraquecimento do solo pela manutenção do estado atual da situação. Alta relevância constitucional e internacional de defesa do bioma da Amazônia e das populações indígenas. Indicadores oficiais comprobatórios de aumento significativo nos focos de incêndio e desmatamento da vegetação amazônica, aproximando-se do ponto de não retorno (*tipping point*), com irreversível ‘savanização’ de boa parte da região.

10. O cenário formado pela conjugação (i) da diminuição dos níveis de performance dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental; (ii) da inexecução orçamentária e da redução de recursos em projetos ambientais; (iii) do abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, desacompanhado de medida substitutiva dotada de igual ou superior grau de eficácia, eficiência e efetividade; (iv) da desregulamentação em matéria ambiental; (v) da incompletude no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da “nova” política ambiental; inserido na situação de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais.

11. As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficazes para atender ao comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizando um quadro estrutural de violação massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à saúde e direito à vida.

12. A complexidade do problema, associada a razões de interesse social, segurança jurídica, repercussão internacional e outras externalidades negativas orientam, contudo, para o não reconhecimento de um *estado de coisas inconstitucional* em relação à política pública de proteção ambiental atualmente adotada pelos poderes públicos, nos diversos níveis federativos e instâncias governamentais nacionais.

**ADO 54 / DF**

13. Assunção, como alternativa, de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, com a determinação de (i) elaboração de plano de ação voltado à efetiva execução do PPCDAm ou outro instrumento de planejamento e formatação da política pública ambiental para a região amazônica atualmente em vigor; (ii) elaboração de plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio, da Funai e outros órgãos envolvidos na defesa e proteção do meio ambiente; (iii) apresentação, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, de relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal; (iv) abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, em relação às rubricas ambientais; e, (v) expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão.

**IV. Dispositivo e tese**

14. Pedido parcialmente procedente. Princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso descumpridos. Estado de coisas inconstitucional não caracterizado. Alternativamente, reconhecimento da necessidade de assunção, pelo Governo Federal, de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.

*Tese de julgamento:* “Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, afigura-se inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado”.

**ADO 54 / DF****ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não declarar o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assuma um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para 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,

**ADO 54 / DF**

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 2027, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providencias 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 a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020; a.2) A redução efetiva e continua, 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 pratica de trafico 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 feita em sucessão aquele 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 providencias, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PCCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; b) Pela gravidade do quadro de comprovada

**ADO 54 / DF**

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 inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentaria, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, 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 a transparência e a 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 a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a 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 a União e as 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



**ADO 54 / DF**

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 previa; e d) Comprovação de 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 as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas. Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão, conforme a certidão de julgamento da Sessão Extraordinária de 14/03/2024.

Brasília, 3 de abril de 2024.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

Redator

30/03/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : MIN. ANDRÉ MENDONÇA  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : RAYSSA CARVALHO DA SILVA (2325/AP)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL  
**ADV.(A/S)** : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286/MS,  
22286-A/MS, 321174/SP)  
**ADV.(A/S)** : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**RELATÓRIO**

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

1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, alegando-se omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, “na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal” (fl. 1, e-doc. 30).

2. O autor assevera que, “entre 2004 e 2010, o Governo Federal lançou e implementou duas fases do Plano de Combate ao Desmatamento da Amazônia, que resultaram em importantes avanços na luta contra a destruição da Amazônia. A taxa de desmatamento foi reduzida em 79% entre 2004 e 2015. Entretanto, voltou a crescer a partir de 2015, período no qual se verificou um aumento expressivo quando comparado com anos anteriores, o que, em grande parte, se deveu às mudanças no Código Florestal em 2012, que anistiou

**ADO 54 / DF**

*desmatadores ilegais e devido à baixa prioridade que o Plano recebeu nos governos Dilma e Temer” (fls. 2-3, e-doc. 1).*

*Alega que, “conforme o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais INPE, apesar de não haver ainda o levantamento anual fornecido pelo PRODES, a sondagem em tempo real (feita pelo DETER) apontou que julho trouxe a maior perda em um mês desde 2015. Até esta quarta, o desmatamento observado foi 1.864,2 km<sup>2</sup> um valor 212% mais alto que julho de 2017. Apenas como comparação, o total de desmate nesse mês é maior do que a área da cidade de São Paulo, que tem cerca de 1.500km<sup>2</sup>” (fl. 3, e-doc. 1).*

*Acrescenta que “não apenas os dados do INPE apontam para o desmatamento, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), organização não governamental, divulgou no dia 16 de agosto de 2019 que o desmatamento na Amazônia aumentou 15% em 12 meses, tendo sido, em julho de 2019, 66% maior que o mesmo mês de 2018” (fl. 5, e-doc. 1).*

*Assinala que “o Poder Executivo reconheceu que houve um aumento no desmatamento, mas tenta desacreditar os dados apresentados pelo INPE, que goza de corpo científico extremamente preparado e é reconhecido internacionalmente. Não satisfeito com os números, o Poder Executivo, ao invés de tomar medidas concretas para o combate ao desmatamento na Amazônia, tratou de exonerar o responsável pelo Instituto de pesquisa e de estabelecer que tais dados devem passar por degraus antes de serem publicados, em direção completamente oposta à transparência. (...) O Presidente da República, no lugar de usar os dados para a gestão estratégica no combate ao desmatamento, ironiza a situação e luta contra os dados” (fl. 4, e-doc. 1).*

*Observa que “um dos perigos desse aumento desenfreado do desmatamento é o chamado ponto de inflexão ou ponto de ruptura, no qual não seria possível recuperar a vegetação, que seria transformada em uma savana. Os pesquisadores apontam que tal ponto será atingido se 20% a 25% da extensão original da floresta for desmatado, sendo que atualmente a perda está em torno de*

**ADO 54 / DF**

16% a 17%. Isso também importaria em alteração climática severa da região” (fl. 5, e-doc. 1).

Ressalta que “os resultados nefastos já têm sido verificados, em virtude da falta de senso nas posições do Chefe do Executivo e de sua contumaz omissão, a Alemanha e a Noruega suspenderam repasses ao Fundo Amazônia. A Alemanha suspendeu o repasse de 155 milhões de reais, enquanto a Noruega suspendeu o repasse de 133 milhões de reais” (fl. 6, e-doc. 1).

Quanto ao Fundo Amazônia, informa ter sido “criado em 2008 para apoiar projetos de preservação da Amazônia e combater o desmatamento. Conforme verificado, tais doações têm sido valiosas para tais iniciativas, tendo havido, até o momento, o repasse de 3,4 bilhões de reais. Os três doadores do fundo são a Alemanha, a Noruega e o Brasil, este por meio da Petrobras. No entanto, as doações pela Petrobras correspondem a aproximadamente 0,5% do fundo, enquanto Noruega aportou 93,8% e a Alemanha 5,7%” (fl. 6, e-doc. 1).

Acrescenta que “o chamado Consumer Goods Forum (Fórum dos bens de Consumo) que reúne as 400 maiores empresas do mundo compradores de carne, soja, óleo de palma, papel e celulose e madeira (nativas e plantadas) anunciou o compromisso de desmatamento zero a partir de 2020. Isso quer dizer que, a partir do próximo ano se o Brasil quiser exportar esses produtos, terá que demonstrar que os produtos não são oriundos de áreas desmatadas depois de 2009. O mercado está dando sinais claros de que não quer comprar produtos (commodities) de propriedades rurais situadas na Amazônia onde haja desmatamento. Para além dos reflexos prejudiciais ao Brasil no âmbito do comércio internacional, o nítido aumento nas taxas de desmatamento importa em descumprimento da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas ONU, pela qual os países se comprometeram, dentre outros objetivos, a deter o desmatamento até 2020, conforme o objetivo 15.2” (fl. 7, e-doc. 1).

Argumenta que “compromisso semelhante já havia sido entabulado no âmbito interno pelo Decreto nº 7.390, de 2010, revogado pelo Decreto nº 9.578,

**ADO 54 / DF**

*de 2018, que estabelecem a obrigação de reduzir em 80% os índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, medida que faz parte do Plano Nacional sobre Mudança do Clima” (fl. 8, e-doc. 1).*

Menciona as notícias da imprensa nacional e internacional sobre a atuação do Presidente da República sobre a matéria referente a cuidado ambiental e assevera que *“a ausência de medidas administrativas no governo, para evitar esse aumento do desmatamento, não ajuda em nada, pelo contrário as opiniões expressadas, até agora, tendem à retomada dos índices verificados antes de 2008” (fl. 12, e-doc. 1).*

Defende o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade por omissão, porque a *“omissão inconstitucional que enseja ação direta advém não somente de falta de legislação exigida por norma constitucional, mas também de falta ou insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa, de modo a inviabilizar a concretização de comando constitucional” (fl. 16, e-doc. 30).*

Argumenta que *“a omissão inconstitucional está perfeitamente qualificada quando verificamos que esta omissão importa em descumprimento principalmente dos incisos VI e VII do § 1º do art. 225 da Constituição” (fl. 20, e-doc. 1).*

Pondera que, nos incs. VI e VII do § 1º do art. 225 da Constituição da República, determina-se *“ao Poder Público promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Tal conscientização decorre de diversos fatores, no entanto, um dos mais importantes é a manifestação pública do Presidente da República. E, nesse aspecto, o atual Presidente tem sido omisso. Pelo contrário, em todas as suas declarações faz pouco caso do meio ambiente ou do desmatamento extensivo da Amazônia [e de] proteger a flora. Essa exigência do legislador constituinte não pode ser mera palavra ao vento. Na situação atual, o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente tem evitado adotar qualquer tipo de ação no sentido de proteger a floresta Amazônica. Quando*

**ADO 54 / DF**

*confrontado com os alertas, tais gestores da coisa pública alegam que a sistemática dos alertas é que deve ser mudado e não atacam o problema de frente, mantendo-se inertes enquanto a maior floresta tropical do mundo é dizimada” (fl. 20, e-doc. 1).*

*Ressalta que “o pleito aqui apresentado não é novo, a Corte Suprema de Justiça da Colômbia já julgou caso idêntico pelo qual foi ordenado que o Presidente da República, Ministro do Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável, além de outras autoridades, que nos 4 meses seguintes formulassem um plano de ação de curto, médio e longo prazo que reverta a taxa de desmatamento na Amazônia” (fl. 22, e-doc. 1).*

*3. Requer medida cautelar, para “impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia; 2 Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia; 3 Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil)” (fl. 27, e-doc. 1).*

*Para demonstrar o periculum in mora, argumenta que “o avanço manifesto do desmatamento irá importar em perda das conquistas sociais já galgadas e ensejará, em um curto prazo (4 a 8 anos), conforme pesquisadores renomados, um ponto irreversível em que a floresta remanescente não conseguirá sustentar o funcionamento do ecossistema como um todo. Sendo premente uma ação ampla e adequada para remediar tal avanço” (fl. 26, e-doc. 1).*

*Afirma demonstrado o fumus boni iuris “na tese exposta e nos resultados do desmatamento extensivo que vem ocorrendo. Ademais, as informações quanto à omissão estão claras, pois não são verificadas ações contra o*

**ADO 54 / DF**

*desmatamento, inclusive, o Grupo Especializado de Fiscalização (GEF) do Ibama não foi acionado no ano de 2019, mesmo com o ritmo crescente de alertas de desmatamento” (fl. 26, e-doc. 1).*

*4. No mérito, pede seja “confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes: 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. 5 Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumbamento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária; 6 Caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADO, mas repute admissível o ajuizamento de ADPF para impugnação dos referidos dispositivos do ato normativo, requer a Arguente seja a presente recebida e processada como ADPF” (fl. 28, e-doc. 1).*

*5. Adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 17).*

*6. O Presidente da República, nos termos de parecer exarado pelo Consultor-Geral da União, asseverou, em preliminar, que “a ação direta de inconstitucionalidade por omissão se consubstancia como instrumento de tutela da Constituição Federal, tendo o precípua fim de garantir-lhe efetividade. Possui, portanto, natureza eminentemente objetiva, sendo inadmissível o seu cabimento para uma eventual proteção de situações individuais, concretas, conforme requer o autor”.*

*Assinalou que “não há qualquer omissão federal, posto a grande*

**ADO 54 / DF**

*quantidade de atos em defesa do meio ambiente já adotados, conforme se passa a demonstrar. (...) importante registrar as informações prestadas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos, em anexo, cite-se: 11.Nessa linha, no dia 22 de agosto de 2019, Senhor Presidente da República exarou seguinte despacho publicado em edição extra do Diário Oficial da União: DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA Considerando disposto no art. 84, caput, inciso II, da Constituição, tendo em vista disposto no art. 23, caput, incisos VI VII, no art. 225 da Constituição, determino todos os Ministros de Estado que adotem, no âmbito de suas competências, medidas necessárias para levantamento combate focos de incêndio na região da Amazônia Legal para preservação defesa da Floresta Amazônica, patrimônio nacional nos termos do disposto no art. 225, 4º, da Constituição. Em 22 de agosto de 2019. 12. Além disso, na mesma data foi publicado, também em edição extra do Diário Oficial da União, Decreto ns 9.985, que autoriza emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei da Ordem, utilizada em situações excepcionais, para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental em outras áreas da Amazônia Legal na hipótese de requerimento do Governador do respectivo Estado. 13. O emprego das Forças Armadas foi autorizado para caso de levantamento combate focos de incêndio, bem como para ações preventivas repressivas contra delitos ambientais mediante requerimento dos Estados da Amazônia Legal. 14. Os nove Estados que compõem Amazônia Legal já solicitaram auxílio para combate aos focos de incêndio, quais sejam, Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão Amapá. 15. Já foi autorizado emprego das Forças Armadas no Estado de Roraima, Pará, Tocantins, Mato Grosso, Acre, Amazonas, Amapá Maranhão conforme despachos do Presidente da República publicados em 23, 24, 25, 27 28 de agosto. 16. A princípio, emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei da Ordem foi autorizado no período de 24 de agosto 24 de setembro de 2019, no entanto, prazo foi estendido até 24 de outubro pelo Decreto n. 10.022, de 20 de setembro de 2019. 17. Ademais, foi determinado que Polícia Federal investigue possível existência de incêndios criminosos ocorridos em Altamira, nos seguintes termos: DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA Considerando disposto no art. 84, caput, inciso II, no art. 109, caput, inciso IV, no art. 144, § 1º, da*



**ADO 54 / DF**

*Constituição, no Decreto n.º 9.985, de 23 de agosto de 2019, determino ao Ministério da Justiça Segurança Pública que, por intermédio da Polícia Federal, em coordenação com Comando da operação para Garantia da Lei da Ordem que se refere Decreto n. 9.985, de 2019, investigue possível existência de ação premeditada de criminosos nos incêndios queimadas ocorridos na área da Floresta Nacional de Altamira desde dia 10 de agosto de 2019, conforme informações veiculadas na imprensa nesta data. Em 25 de agosto de 2019. No mesmo sentido, também foram adotadas diversas medidas pelo Ministério do Meio Ambiente, conforme informações prestadas pela CONJUR/MMA, em anexo, verbis: 28. No que tange às atribuições do art. 6º, III da Lei nº 6.938/81, este órgão central do SISNAMA não se manteve inerte. O Departamento de Florestas da Secretaria de Biodiversidade remeteu o Plano de Trabalho 2019-2020 com contextualização dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado - PPCDAm e PPCerrado - que são instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009), que estabelece metas de redução para o desmatamento na Amazônia Legal (80%, com relação à média de 1996 a 2005) e no Cerrado (40%, com relação à média de 1999 a 2008) até 2020 -, sua relação com o Acordo de Paris, gráficos etc. Também tal documento traz os seguintes objetivos: Espera-se que as entregas provenientes da coordenação desta agenda guardem sinergia com os 9 objetivos estratégicos do PPCDAm e PPCerrado (listados abaixo), e contribuam com a promoção de ações prioritárias e com o alcance dos resultados correlatos. (...) 37.1. 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. 38. Também cai a lanço destacar que o Ministro de Estado do Meio Ambiente, por meio da Portaria MMA nº 153/2019, declarou estado de emergência ambiental nas áreas que especifica, a*

**ADO 54 / DF**

*incluir a Amazônia, viabilizando, assim, a contratação de brigadas federais para combate a incêndios florestais (Portaria nº 3.020/2019, de 21 de agosto de 2019). (...) também se faz mister transcrever, por oportuno, a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento em anexo - quanto ao seu papel na defesa do agronegócio e do meio ambiente: (...) Na linha dessa atuação federal efetiva em prol da preservação do meio ambiente, restou editado o Decreto n. 10.239/20, dispondo sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, que está a desenvolver atividades concretas para o atingimento de suas finalidades, como se observa dos subsídios fornecidos pela Vice-Presidência da República na ADPF 754, em anexo, dando conta das múltiplas atividades já realizadas: (...) Por ser de extrema pertinência, até mesmo pelos diversos pontos de interseção existentes entre os feitos, é imperativo trasladar excertos do que já restou consignado acerca do tema nas informações presidenciais ofertadas na ADPF 760: (...) Resta demonstrado, portanto, diante de todos os dados técnicos apresentados, que não há como se afirmar ter havido inércia do Presidente da República, de modo a se lhe imputar providência administrativa que ainda não tivesse sido por ele adotada e que poderia ser judicialmente suprida, muito menos inércia normativa, a ensejar a via do controle de constitucionalidade por omissão. 28. Importante ainda destacar que as ações ambientais não possuem prazos estabelecidos na Constituição Federal, bem como que a Administração Federal está a adotar múltiplas providências voltadas à proteção do meio ambiente. 29. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, repise-se, não é instrumento idôneo para demonstração de descontentamento ou de irresignação com o conteúdo das ações governamentais. Entender de forma diversa, seria subverter a ratio do instituto constitucional” (e-doc. 20).*

7. O Ministro do Meio Ambiente, adotando as informações prestadas pelo consultor jurídico substituto do Ministério do Meio Ambiente, alegou o descabimento da presente ação, afirmando que, se superada a preliminar, pleiteava o indeferimento da medida cautelar:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 54. INFORMAÇÕES REQUERIDAS AO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. SUPOSTAS

**ADO 54 / DF**

OMISSÕES DO SR. EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DA REPÚBLICA JAIR MESSIAS BOLSONARO E DO SR. EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE RICARDO SALLES. CONSIDERAÇÕES PROEMIAIS. MANIFESTO INCABIMENTO DA ADO. VIOLAÇÃO DO INCISO II DO ART. 12-B DA LEI Nº 9.868/99. PEDIDO GENÉRICO E SEM ESPECIFICAÇÕES NECESSÁRIAS PARA QUE O TRIBUNAL SEQUER ADMITA O PROCESSAMENTO DA ADO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM ADPF. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MÉRITO. COMPLETO DESCONHECIMENTO DO SISNAMA E DA FEDERAÇÃO VERDE BRASILEIRA DE 3º NÍVEL POR PARTE DA PROMOVENTE. LEI Nº 6.938/8181, ART, 6º, INCISO III. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE ENQUANTO FIGURA CENTRAL DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO Nº 99.274/2000. LEI Nº 13.844/2019. DECRETO Nº 10.455/2020. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO EXECUTÓRIA NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO FISCALIZATÓRIO DO DEVER-PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. LC Nº 140/2011. CONSIDERAÇÕES. MMA ENQUANTO COORDENADOR DA PNMA. DESEMPENHO FIEL DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL. DECRETO Nº 10.142/2019 E A COMISSÃO EXECUTIVA PARA CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA. CONSIDERAÇÕES DA ÁREA TÉCNICA. EDIÇÃO DE DIPLOMA NA TEMÁTICA DO EMPREGO DO FOGO. PAGAMENTO DO SERVIÇOS AMBIENTAIS. MARCO NORMATIVO ÍMPAR IDEALIZADO PELO MMA. INCREMENTO POSITIVO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PROGRESSO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO ENQUANTO UM DIREITO FUNDAMENTAL E HUMANO. CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR E DO NÃO POLUIDOR

**ADO 54 / DF**

RECEBEDOR. ESFORÇOS ENCETADOS PELO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DA GLO AMBIENTAL. OPERAÇÃO VERDE BRASIL INFORMAÇÕES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO ICMBIO E IBAMA. CONSIDERAÇÕES. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. CONSIDERAÇÕES. CONCLUSÃO PELO AFASTAMENTO DE CONDUTA OMISSIVA PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE” (e-doc. 35).

8. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e pelo indeferimento da medida cautelar:

*“Política ambiental. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente quanto à adoção de providências administrativas para combater o desmatamento na Amazônia. Preliminares. Inadequação da via eleita. Ausência de questão constitucional. Inadequação do uso do controle abstrato para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo. Mérito. Ausência de fumus boni iuris . A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não se verifica, portanto, a omissão inconstitucional indicada pelo requerente. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (e-doc. 44).*

9. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não

**ADO 54 / DF**

conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL NO SENTIDO DE COIBIR TAIS PRÁTICAS. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELA PARTE AUTORA.*

*1. Diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em ADO, reconhecer-se omissão inconstitucional.*

*2. Não cabe ADO para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.*

*3. Afasta-se aplicação da fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade quando não preenchidos os requisitos da ação correta.*

*4. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*

**ADO 54 / DF**

*ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*5. Em matéria ambiental, o Poder Judiciário há de pautar-se pela aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas.*

*6. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.*

*7. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam inúmeras medidas adotadas pelo Governo Federal para reduzir ao máximo possível o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.*

*8. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADO e com a função jurisdicional.*

*9. Eventual acolhimento do pedido formulado, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo 'para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia', demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.*

*10. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla*

**ADO 54 / DF**

*dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.*

– Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos” (e-doc. 59).

**10.** Associação Civil Alternativa Terrazul foi admitida como *amicus curiae*.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Senhores Ministros, nos termos do inc. I do art. 87 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal.

**Considerando a relevância do tema posto em questão nesta ação e a imperiosa necessidade de julgamento pelo Plenário, requiro ao Senhor Ministro Presidente pauta para ser ele levado a efeito.**

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

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

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário



31/03/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA (2325/AP)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286/MS, 22286-A/MS, 321174/SP)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)</b>

**OBSERVAÇÃO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** – Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, querida Vice-Presidente, Ministra Rosa Weber, Relatora de uma das ações da pauta, também sobre o mesmo tema.

Senhores Ministros deste Supremo Tribunal Federal, a quem imediatamente peço desculpas antecipadas, porque, diferente do que sempre procuro fazer – ser breve em meus votos –, hoje vou pedir a paciência dos Senhores. Em razão do tema e das peculiaridades do que foi apresentado nos volumosos autos dessas duas ações, terei de fazer referências e até leituras de algumas passagens.

Também pedirei licença, porque farei voto referente às duas ações, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54, porque o que se argui como omissão está contido no pedido muito mais alargado da arguição de descumprimento. Então, este voto valerá como fundamento para a conclusão dos dois processos.

**ADO 54 / DF**

Cumprimento o Senhor Procurador-Geral da República, também pela sustentação agora proferida.

Cumprimento os Senhores Advogados, especialmente aqueles que, na tarde de ontem, subiram à tribuna e fizeram a sustentação oral de suas posições, com as achegas necessárias para que todos pudéssemos levar adiante o julgamento.

Cumprimento os cidadãos que seguem os trabalhos deste Supremo Tribunal e os Senhores profissionais de imprensa, especialmente aqueles que têm acompanhado, nesta data, a pauta dos processos sobre este tema. Cumprimento os Senhores Servidores.

Antes de iniciar o voto, desculpo-me com os Colegas, porque só pude distribuir hoje, e também por ser um voto muito longo. Como disse ontem, até hoje recebemos – Vossas Excelências também devem ter recebido em seus respectivos gabinetes – memoriais e dados sobre os quais, até a última hora, é necessário que se faça alguma menção ou até ajeitamento de dados no voto. Portanto, somente hoje pude encaminhar e votos longos são difíceis. Bem sabemos todos que, quando temos o voto antecipadamente, é muito mais fácil acompanhar o encaminhamento conferido pelo Relator. Por isso também me desculpo, mas fiz encaminhar apenas hoje.

Senhor Presidente, antes de iniciar a exposição, gostaria de fazer algumas referências, só para o fim de equacionar o que vamos, depois, estruturar no voto.

Ontem, fiz questão de anotar inicialmente que estamos falando, nestes dois processos, da defesa e da proteção ao meio ambiente, basicamente da preservação e proteção da Floresta Amazônica, com todos os consectários que daí decorrem para os direitos fundamentais. Basicamente é isso o que se tem.

Quanto à proteção ambiental, foi dito, nos documentos, que não são poucos – todos vimos e estudamos – e até mesmo da tribuna, que não teria havido transgressão a norma constitucional ou que é difícil demonstrar questionamento nessa matéria.

Senhor Presidente, queria pedir licença para dizer que acho que, em

**ADO 54 / DF**

um ponto, já nos podemos antecipar.

Não sei se todos tiveram acesso a dados veiculados pela imprensa, mas fiz questão de fazer cópias e trazer para os Ministros que eventualmente não tenham visto ou que não se lembrem.

Quatro dias antes de se iniciar este julgamento, portanto, no sábado, dia 26, cinco dias atrás, o Ministro da Economia do Brasil deu a público e fez publicar, quer dizer, tornou público e foi publicado: *“o Brasil é apenas um pequeno transgressor ambiental”*. Ou seja, é transgressor e isso é confesso. É uma fala oficiosa, mas é de uma autoridade oficial, portanto não vamos discutir, porque isso aqui não é Tribunal do Júri, mas é Tribunal.

Primeiro quesito: o réu violentou a vítima, a vítima diz que sim, o réu confessa. Esse ponto está superado. Não vamos aqui discutir se o Brasil transgride ou não a ordem constitucional quanto ao dever de preservar e assegurar a integridade da floresta. O Ministro diz: *“De vez em quando, tem uma floresta que queima aqui e ali”*. Essa fala não está nos autos, mas é pública, publicada e não desmentida, razão pela qual acho que, aqui, vamos passar ao segundo quesito. Esse transgressor menor a que se refere o Ministro é menor em relação à Constituição? É menor em relação à floresta? É menor em relação ao que ajustamos no plano internacional? É menor em relação a quê? A transgressão está confessada; a meu ver, não há muito o que discutir sobre esse tema especificamente. Reitero: é uma fala de uma autoridade oficial, pública e publicada.

O segundo dado que gostaria de trazer, nessa primeira passagem, é que, ontem afirmei e reafirmo agora, apenas como anotação, não se discute, nem na arguição de descumprimento, nem na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a possibilidade de mudança de plano – um dos itens apresentados como defesa, repetido corretamente pelo Ministro da Advocacia-Geral da União. Apenas afirmei, afirmo e reafirmo, que nem os arguentes nem os autores da ação direta discutem mudança de plano, porque a mudança é da vida, mas há embasamento constitucional a proibir a mudança como retrocesso, portanto, a adoção de plano diferente e em retrocesso não tem fundamento constitucional. É

**ADO 54 / DF**

o que a Constituição afirma, este é um Tribunal constitucional e estamos lidando com esse dado.

Quando falamos no Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia – PPCDAm, não estamos falando realmente de um único ou exclusivo plano, estamos falando de algo adotado, que não pode retroceder e poderia ser sucedido por um que fosse melhor. Há comprovação, por dados oficiais e índices apresentados nos autos, há demonstração inequívoca – e aqui não há possibilidade de muitas elucubrações – de que a não adoção das fases subsequentes – que os autores chamam de abandono dos planos – leva ao retrocesso na preservação ambiental, especificamente da proteção à Amazônia. É sobre isso que vamos falar.

Não estamos falando que o Poder Executivo não pode adotar outro plano. Nesse sentido, foi adotada aqui a possibilidade do desdobramento, que virá, em algum momento, não sei se agora, mas de todo jeito, quando vier, tem que provar essas condições.

Também queria fazer uma pequena correção, porque tem importância para a linha de raciocínio adotada. Ontem foi dito da tribuna – o Ministro Bruno Bianco aqui está, comprovando exatamente a natureza e a seriedade da Advocacia-Geral da União, com os temas postos à apreciação do Supremo – que o Serviço Florestal Brasileiro, no Ministério do Meio Ambiente, cumpria determinadas finalidades. Apenas retifico: neste governo, em 2019, pela Medida Provisória n. 870, o Serviço Florestal Brasileiro passou ao Ministério da Agricultura e Pesca, não está mais no Ministério do Meio Ambiente, e vamos falar exatamente de serviço florestal.

Isso apenas para sinalizar, Senhor Presidente, alguns dados que precisam ficar claros sobre o objeto e a extensão de cada ato, porque aqui se alega, principalmente na arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma ruptura e um comprometimento estrutural massivos de determinado tema posto constitucionalmente. Foi nesse sentido, portanto, que fiz a análise.

Quero ainda fazer uma nota importante nesse início. Não se está

**ADO 54 / DF**

discutindo, não se pôs em discussão, não se arguiu, não se falou em soberania sobre a Amazônia – a parte do território brasileiro da floresta é nosso e não se está falando sobre essa condição. O que está sendo dito aqui, discutido nessas ações e em outras também, é uma questão central, de importância constitucional fundamental para o Brasil e para o mundo, com efeitos planetários, como disse. A questão climática passou de local para transnacional, afirma-se transfronteiriço, e, por causa dos seus efeitos e consequências, de transnacional para todo o planeta. As fronteiras soberanas são criadas pelos homens, mas a natureza desconhece barreira, desconhece fronteira. O carbono emitido vai para a atmosfera. Atmosfera não conhece fronteira. Onde quer que isso ocorra, está-se diante de situação gravíssima. A soberania brasileira não dá ao Brasil e a país algum o direito de comprometer algo com o qual, aliás, ele ajustou e assinalou que não atuaria de forma destrutiva.

Antes a preocupação era com a qualidade de vida, pelas condições climáticas que passaram a comprometer a condição de vida na Terra, pelo superaquecimento. Hoje, o que preocupa muito é a subsistência e a vida do planeta. Não é mais a qualidade, é a vida. Por quê? Porque a emissão de carbono na atmosfera aquece a temperatura e a poluição, e tudo mais, em condições tais que o ser humano não conseguiria viver nessas novas condições. É bom que todos se lembrem – alguns senhores de gabinetes no mundo inteiro e aqui também começam a pensar – de que não há tomada para desligar o sol. Aqueceu, precisamos saber por que chegamos a isso e como fazer para impedir a continuidade.

Ninguém aqui está só preocupado em evitar o desastre ambiental que já se tem e se demonstra decorrente dessas condições. Estamos aqui discutindo as obrigações do Estado brasileiro em face da Constituição e dos tratados internacionais e convenções aos quais o Brasil aderiu, para fazer com que tenhamos o cumprimento do que é meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Queria lembrar, ainda, antes de começar o voto, na parte de preliminares e mérito, que, na construção do conceito sobre o que é preciso estancar nas condições de clima em deterioração em detrimento

**ADO 54 / DF**

da vida humana, são três os pilares dessa construção que as políticas em todo mundo passaram a adotar, do que decorreram direitos.

Primeiramente, a deferência à ciência. A ciência comprovou as condições climáticas de deterioração, que levaram à preocupação e, depois, à ocupação com o tema no sistema jurídico e nas políticas adotadas. A deferência à ciência, comprovando o efeito estufa, e as condições de aumento de más condições climáticas, aliás, levaram – lembro-me – à concessão do Prêmio Nobel, em 1995, a Crutzen, Mario Molina e Frank Sherwood Rowland, exatamente pelas contribuições em estudos que mostraram que os gases clorofluorcarbono – CFCs destroem o ozônio da atmosfera.

Como disse, a atmosfera não conhece fronteiras e, por isso, vem o segundo pilar dessa construção e da adoção dessas políticas, que é exatamente a cooperação internacional, até mesmo com aportes financeiros.

A Ministra Rosa Weber é a Relatora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 59, que trata do Fundo da Amazônia e que tem a ver diretamente com isso.

Não é que tenhamos aqui uma carteira de carbono e, com isso, a possibilidade de carteira de dinheiros. Temos condições que, em conjugação com ajustes feitos internacionalmente, comprometem-se com a vida no planeta. É isso.

No caso do Fundo da Amazônia – a Ministra vai relatar quando for o momento –, na composição e formação desse Fundo, para que a cooperação fosse efetiva e eficaz, a entrega dos recursos é com condicionantes. Qual? A de o Brasil cumprir aquilo que ajustou e com o que se diz capaz.

O terceiro pilar dessa construção é a atuação conjunta do Estado e da sociedade. As políticas ambientais têm este dado: o Estado não faz, não cumpre e não realiza sozinho. Ele, nesse tempo todo, depende da sociedade e com ela atua.

Isso tudo levou o ser humano, os governantes e os cientistas do plano local para o transnacional ou chamado transfronteiriço e, depois,

**ADO 54 / DF**

para a preocupação planetária – vou voltar a isso no corpo do voto.

Portanto, aqui, não estamos tentando ou cuidando de tema para impedir desastres da natureza. Estamos tentando impedir, quando se fala em direito ambiental – não neste julgamento, nem seria a pretensão, mas apenas no que nos é dado –, não evitar desastres ambientais, mas não continuar com o desastre da humanidade em detrimento do clima e da Terra.

O tema ambiental para o mundo é esse. No caso da Constituição da República brasileira, nós adotamos, portanto, estes dados também, como a construção humana.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

**Decisão:** Após o início do voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), o julgamento foi suspenso. Falou, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.3.2022.

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

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário



06/04/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 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 conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por omissão por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Preliminares

2. A Advocacia-Geral da União argui, em preliminares, os seguintes óbices processuais: *a) inadequação da via eleita; b) ausência de questão constitucional na matéria; 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. 44).*

3. O Procurador-Geral da República, em preliminar, alega o não cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão ao argumento de que *“diante da inexistência de determinação constitucional específica cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em controle concentrado, reconhecer-se a omissão inconstitucional. O que o requerente pretende, na realidade, é uma forma específica de atuação do poder público, não prevista pela Constituição”* (fl. 12, e-doc. 59).

**ADO 54 / DF**

*Do cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão*

4. Pelo § 2º do art. 103 da Constituição da República, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão tem como objetivo conferir às normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo ou programático plena efetividade na defesa da ordem constitucional contra condutas com ela incompatíveis.

No inc. I do art. 12-B da Lei n. 9.868/99 se estabelece:

*“Art. 12-B. A petição indicará:*

*I - a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa;”*

Na petição inicial, alega-se omissão inconstitucional pelo argumento de que a autoridade competente para adotar providência que dote de efetividade direito constitucionalmente assegurado teria deixado de agir na forma prevista nas normas constitucionais e legais em matéria ambiental.

5. A Lei n. 12.063/2009, pela qual alterado o art. § 1º do art. 12-F da Lei n. 9.868/99, ao disciplinar o procedimento específico da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, superou o entendimento jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal no sentido de não ser possível a concessão de medida cautelar nesta via processual, pois, no mérito, a decisão de inconstitucionalidade não teria o efeito de afastar a omissão, restringindo-se a autorizar o Tribunal a cientificar o poder competente para a adoção das providências necessárias à superação do estado de omissão inconstitucional (ADI n. 267/DF-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.5.1995; ADI n. 1.387/DF-MC, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 29.3.1996).

No art. § 1º do art. 12-F da Lei n. 9.868/99 autorizou-se, de forma

**ADO 54 / DF**

expressa, o deferimento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que poderá consistir na: a) suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial; b) suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos; ou c) qualquer outra providência a ser fixada pelo Tribunal. Confira-se:

*“Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.*

*§ 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal”.*

6. Quanto à possibilidade de deferimento de medida cautelar referente a *“outra providência a ser fixada pelo Tribunal”*, o Ministro Gilmar Mendes, em obra doutrinária, anota:

*“(…) a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida” (Controle abstrato de constitucionalidade ADI, ADC e ADO: comentários à Lei nº 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012).*

O Ministro Roberto Barroso leciona:

*“Essa última previsão, de conteúdo aberto, parece abrir caminho para eventuais decisões de conteúdo aditivo, não apenas em sede de*

**ADO 54 / DF**

*liminar, mas também nos provimentos finais (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 5. ed. São Paulo: 2011. p. 286)”.*

7. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 30, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu omissão parcial do Poder Público na execução de políticas públicas em prol de pessoas com deficiência. Tem-se na ementa do acórdão:

“Ementa: (...) O poder público, ao deixar de incluir as pessoas com deficiência auditiva no rol daquele dispositivo, promoveu políticas públicas de modo incompleto, ofendendo, além da não discriminação, a dignidade da pessoa humana e outros direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como os direitos à mobilidade pessoal com a máxima independência possível, à acessibilidade e à inclusão social. Tal omissão constitui violação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada conforme o art. 5, § 3º, da CF/88. Necessidade do controle jurisdicional” (Ministro Relator Dias Toffoli, DJe 6.10.2020).

8. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 2 assentou-se o cabimento da ação direta para o exame de constitucionalidade por omissão em matéria de políticas públicas. Confira-se o excerto da ementa do acórdão:

“EMENTA: (...) 4. O controle judicial de omissão em matéria de políticas públicas é possível e, mais que isso, imperativo diante de quadros de eternização ilícita das etapas de implementação dos planos constitucionais ou, ainda, em face de violação sistêmica dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da separação dos Poderes não pode ser interpretado como mecanismo impeditivo da eficácia das normas constitucionais, sob pena de transformar os programas da Carta Maior em meras promessas. Precedente: ADPF 347 MC, Relator

**ADO 54 / DF**

Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, DJe 19/2/2016. 5. *In casu, não há comprovação de que o Poder Público tenha quedado inerte nos seus deveres de estruturação da Defensoria Pública Federal, máxime porque se verifica a existência de esforços legislativos e administrativos na implantação da instituição em âmbito nacional. (...) 13. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão conhecida e julgado improcedente o pedido” (ADO 2, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 30.4.2020).*

9. No voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.698 ressaltai que *“há possibilidade, sim, de a Constituição ser descumprida por uma omissão em relação a políticas públicas que são exigidas das entidades do Poder Público”* (minha relatoria, Plenário, DJe 16.4.2010).

10. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.439, o Relator, Ministro Celso de Mello, ressaltou:

*“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.*

**ADO 54 / DF**

*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 emanção 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).*

**11.** Cabível, portanto, é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão nos casos em que a Constituição da República obriga o Poder Público a emitir comando normativo ou empreender atuação positiva e este permanece inerte.

**ADO 54 / DF**

A Constituição da República impõe a atuação do ente estatal para preservar, promover e restaurar o meio ambiente, garantindo-se a eficácia das normas constitucionais do Capítulo VI da Constituição.

O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, pois há uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configura inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial.

Portanto, a alegada omissão inconstitucional em matéria ambiental referente à inércia do Poder Executivo federal é apta a ser examinada nesta via processual de controle abstrato de constitucionalidade.

**12. Conheço desta ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cujo ajuizamento decorre da alegada inércia do Poder Executivo federal quanto à inefetividade das normas constitucionais de proteção ambiental pelas quais investido o órgão estatal competente na obrigação de defender e preservar o meio ambiente (art. 225 da Constituição da República).**

*Da matéria constitucional cuidada nesta Ação*

**13.** 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.

**ADO 54 / DF**

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, Herman Benjamin 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 justificação 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).



**ADO 54 / DF**

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.

**14.** 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*

**ADO 54 / DF**

*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).*

Os comportamentos questionados na presente ação direta, 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 das normas constitucionais vigentes.

Nenhuma dúvida pode ser seriamente arguida, portanto, quanto à natureza constitucional da matéria cuidada na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

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

**16.** O Advogado-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 em ações de controle abstrato de constitucionalidade 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 norma constitucional garantidora de direitos individuais ou coletivos.

**ADO 54 / DF**

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 de constitucionalidade 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:

“EMENTA: 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

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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 direito 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

**ADO 54 / DF**

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, Plenário, DJe 21.10.2020).

17. 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 presente ação direta via processual adequada para o controle de constitucionalidade. Neste sentido pronunciou-se, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes na antes mencionada a 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*

**ADO 54 / DF**

*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”.*

18. 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*

19. 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 ação está devidamente instruída com dados e informações fornecidas pelos órgãos governamentais, incluindo-se dados carreados aos autos pela Advocacia-Geral da União e outros dos órgãos públicos, entidades estatais e pelos autores e *amicus curiae*. Esse acervo de informações é suficiente para a análise e conclusão sobre o alegado na presente ação, nada havendo a prover quanto a esta admoestação.



**ADO 54 / DF**

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.

**20.** Este o quadro, rejeito a preliminar.

*Da parcial coincidência de objeto entre a presente Ação e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760*

**21.** Na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade em 23.8.2019, alega-se omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, “na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal” (fl. 1, e-doc. 1).

Tem-se nos requerimentos e pedidos:

*“Ante todo o exposto, requer o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão e postula para que:*

*1 Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, ad referendum do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;*

*2 Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;*

*3 Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de*

**ADO 54 / DF**

*desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);*

*4 Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:*

*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.*

*5 Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária;*

*6 Caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADO, mas repute admissível o ajuizamento de ADPF para impugnação dos referidos dispositivos do ato normativo, requer a Arguente seja a presente recebida e processada como ADPF. Nesta hipótese, requer:*

*a) A concessão de medida cautelar pelo relator, ad referendum do Tribunal Pleno, nos termos do artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999;*

*b) A oitiva da autoridade responsável pelo ato questionado, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias, conforme artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 1999;*

*c) O julgamento pela procedência da ADPF, confirmando a cautelar, para declarar a inconstitucionalidade da omissão dos requeridos, nos mesmos termos do pedido no item 4, acima.*

*7 Seja ouvido o Advogado-Geral da União para ofertar manifestação na presente ADO;*

*8 Seja ouvida a Procuradora-Geral da República para ofertar*

**ADO 54 / DF**

*manifestação na presente ADO” (fls. 26-28, e-doc 1).*

22. Após o ajuizamento desta ação, o Partido Socialista Brasileiro - PSB, a Rede Sustentabilidade - REDE, o Partido Democrático Trabalhista - PDT, o Partido Verde, o Partido dos Trabalhadores - PT, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e o Partido Comunista do Brasil - PCdoB, em 11.11.2020, ajuizaram neste Supremo Tribunal Federal Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760 para que sejam adotadas as providências urgentes listadas ao final, voltadas ao equacionamento de graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática.

Na citada Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760, 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).

Naquela arguição, os autores requerem, em sede de medida cautelar, para que

*“(i) seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela*

**ADO 54 / DF**

*progressividade das ações e resultados:*

*(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos 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 a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;*

*(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;*

*(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quando couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e*

*(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo conforme consta do próprio PPCDAm, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.*

*Com a finalidade de viabilizar a execução efetiva do PPCDAm, conforme o pleito principal cautelar acima, requerem o deferimento do seguinte pedido cautelar complementar:*

*(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias*

**ADO 54 / DF**

*corridos, nos autos e em sítio eletrônico da internet por ela designado, 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 e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.*

*(iii) Com vistas a garantir a efetividade e a contínua progressividade das ações estatais no cumprimento das medidas cautelares objeto da presente ADPF: requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal, que, especificamente sobre o cumprimento da medida cautelar, seguindo-se o PPCDAm, apresente cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública em questão, considerados os parâmetros objetivos mencionados no item (i), acima, tudo a ser homologado por esse Excelso Pretório;*

*(iv) Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico*

**ADO 54 / DF**

*da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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;*

*(v) Com vistas à criação de um espaço de avaliação técnica, consulta e deliberação, especialmente em razão da abrangência da matéria e de sua essencialidade para toda a coletividade: requerem seja criada Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, a ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteada pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades amici curiae da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e personalidades designadas por Vossa Excelência;*

*(vi) Ademais, considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por*

**ADO 54 / DF**

*exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo. (...)*

*Requerem, ainda, que a adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento” (fls. 141-144, e-doc. 1).*

No mérito, os autores da Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760, pedem

*“sejam julgados procedentes os pedidos finais, conforme segue:*

*(i) Requerem seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados:*

*(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos 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 a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer*

**ADO 54 / DF**

*desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;*

*(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;*

*(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e*

*(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo conforme consta do próprio PPCDAm, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.*

*(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos (...)" (fls. 144-148, e-doc. 1).*

Da leitura da petição inicial e dos pedidos veiculados de ambas as ações extrai-se que a Arguição de Descumprimento de Preceito



**ADO 54 / DF**

Fundamental n. 760 contém, entre as causas de pedir, o que suscitado na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54, além de levantar outros pontos complementares e adicionais. Ou seja, há uma parcial coincidência de objeto entre a presente Ação Direta e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, sendo a última mais ampla e abrangente, o que leva a necessidade de reunião dos processos para o julgamento conjunto.

23. Essa circunstância foi reconhecida na distribuição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, em que a Presidência deste Supremo Tribunal Federal reconheceu minha prevenção:

*“(…)*

*O art. 77-B do RISTF dispõe que Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.*

*In casu, pelas informações prestadas pela Coordenadoria de Processamento Inicial, verifica-se que há coincidência parcial de objetos entre a presente ação e a ADO 54, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, devendo o presente feito ser distribuído a Sua Excelência.*

*Isso porque a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental impugna ações e omissões da União quem vêm impedindo a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional.*

*Na ADO 54, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, alega-se omissão do Poder Executivo no combate ao desmatamento na Amazônia, requerendo-se seja declarada a omissão inconstitucional do*

**ADO 54 / DF**

*Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição.*

*Já os feitos sob relatoria da Ministra Rosa Weber têm por objeto o seguinte:*

*- a ADPF 747 pretende a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 500/2020 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), na parte em que opera a revogação das Resoluções nº 284/01, 302/02 e 303/02.*

*A Resolução nº 284/2001 dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação; a Resolução nº 302 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; e a Resolução 303 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente;*

*- a ADPF 755 visa a declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.760/2019 e determinar à UNIÃO, por meio do Ministério do Meio Ambiente, o imediato destravamento do processo sancionador ambiental, com a adoção de medidas concretas no sentido de garantir a retomada do andamento regular e célere de cada processo estacionado desde a edição do decreto que institui a desvirtuada etapa da conciliação, cujas audiências não são agendadas nem se realizam, e geram a paralisação de todo o processo sancionador, impedem a aplicação de novas multas e sua possível conversão em serviços ambientais, contribuindo para o aumento da impunidade;*

*- a ADO 59 requer seja reconhecida a omissão inconstitucional da UNIÃO quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do FUNDO AMAZÔNIA, promovida ilegalmente pela RÉ, atentando contra o pacto federativo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, caput, da Constituição Federal.*

*Conclui-se que os feitos sob relatoria da Ministra Rosa Weber não guardam pertinência específica com o objeto da presente ação.*

*Em verdade, os pedidos da presente ADPF 760 abrangem os deduzidos na ADO 54, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que,*

**ADO 54 / DF**

*por conseguinte, deve ser considerada preventa, nos termos do art. 77-B, do RISTF.*

*À Secretaria, para que distribua o presente feito, nos termos do art. 77-B do RISTF, à Ministra Cármen Lúcia, por prevenção gerada pela ADO 54, compensando-se oportunamente” (e-doc. 53, ADPF n. 760).*

**24.** Diante dessas observações, os pedidos formulados na presente ação serão examinados em julgamento conjunto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760.

*Do mérito: omissão inconstitucional do Poder Executivo federal em matéria ambiental*

**25.** Como antes relatado, na presente ação alega-se omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, *“na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal”* (fl. 1, e-doc. 1).

Tem-se nesta ação, julgada em conjunto com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, como objeto específico a 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.

Considerando-se a identidade de objeto com o que se tem na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760 e nesta ação direta, é de se anotar que os documentos e informações prestadas naquela Arguição serão observados e utilizados como referências na

**ADO 54 / DF**

fundamentação do voto desta ação direta.

26. 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*

27. 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 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,

**ADO 54 / DF**

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 destas ênfase institucional, não se chegou à eficiência das políticas públicas adotadas. Em 1985, 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 palco 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.

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

**ADO 54 / DF**

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.

28. 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*

**ADO 54 / DF**

ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente não 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).

**ADO 54 / DF**

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 assumam em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente” (*Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade*



**ADO 54 / DF**

*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).*

**29.** 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). (...)*

**ADO 54 / DF**

*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 actuação (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 protecção do meio ambiente. Daqui até a insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa defesa e protecção do ambiente, defesa e protecção do Planeta Terra, defesa e protecção 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 Acção 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 protecção do meio ambiente entre

**ADO 54 / DF**

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 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).

**ADO 54 / DF**

30. 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*

**ADO 54 / DF**

*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 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

**ADO 54 / DF**

*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 ds 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 brasileiros, 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”.

**31.** 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

**ADO 54 / DF**

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 17.11.1985).

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

**ADO 54 / DF**

([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*



**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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).*

**32.** 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

**ADO 54 / DF**

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 do 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 superados 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

**ADO 54 / DF**

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 respeito o futuro e quem nele vier a viver.

A espécie amplia a vida que foi, a que é e a 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 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.

Escravizados homens e natureza desde muito, a civilização

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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 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.

**ADO 54 / DF**

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. 19/2999.

Apesar de ter sido entronizado de maneira expressa no sistema constitucional brasileira pela Emenda n. 19/99, a eficiência foi considerada 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

**ADO 54 / DF**

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



**ADO 54 / DF**

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*

**33.** 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.

**ADO 54 / DF**

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*

**ADO 54 / DF**

*‘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 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

**ADO 54 / DF**

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).

**34.** 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

**ADO 54 / DF**

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 serviç os públicos básicos.*

*2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.*

**ADO 54 / DF**

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.

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

**ADO 54 / DF**

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.*

**ADO 54 / DF**

*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”.*

**35.** 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;*



**ADO 54 / DF**

*(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).*

**36.** 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.

Além do Acordo de Paris, assinado pelo Brasil em 2015, com o compromisso de redução, até 2025, de suas emissões de gases de efeito estufa em até 37%, comparados aos níveis emitidos em 2005, como antes mencionado, o Brasil é signatário da Agenda 2030, caracterizada por

**ADO 54 / DF**

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 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 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*

**37.** 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).

**ADO 54 / DF**

Conquanto não expresse, 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*

**ADO 54 / DF**

*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, comparece, por exemplo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992). Então, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, inclusive legislativas, para 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, até 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, é também previsto 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: (...)*

**ADO 54 / DF**

*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 1º*

*Obrigação de adotar medidas*

*Os Estados Partes neste Protocolo Adicional   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 serviç os públicos básicos.*

*2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente."*

**38.** Como antes anotado, princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja fragilizado ou aniquilado por medidas estatais supervenientes.   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*

**ADO 54 / DF**

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 a 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*

**ADO 54 / DF**

*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)."*

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>1</sup>). Sobre aquele princípio, este Supremo Tribunal assentou

---

1 *"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*

**ADO 54 / DF**

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 pressuposto de que não 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*

---

*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”.*



**ADO 54 / DF**

*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:

**ADO 54 / DF**

“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 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. 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 permite 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.*

**ADO 54 / DF**

*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” (Priour, 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 nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão se põe a exame judicial alegada omissão inconstitucional caracterizada pela falta ou insuficiência de norma ou de prática administrativa, que inviabiliza o compromisso constitucional com a sociedade brasileira (art. 225) e no plano internacional de redução da emissão e diminuição do desmatamento ilegal na garantia de acatamento ao princípio da proibição do retrocesso.

**39.** 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

**ADO 54 / DF**

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).

**40.** 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

**ADO 54 / DF**

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*

**41.** 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 integridades 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:

**ADO 54 / DF**

“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*. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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).

42. 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*



**ADO 54 / DF**

*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.stf.jus.br/dspace/handle/2011/30604>).*

**43.** 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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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 emanção 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)*

**44.** 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*

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

*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).*

45. 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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**46.** 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, 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% 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.

A Floresta amazônica abriga todo o bioma Amazônia brasileiro, contém 20% do bioma Cerrado e parte do Pantanal mato-grossense.

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

*“Art. 225. ...*

**ADO 54 / DF**

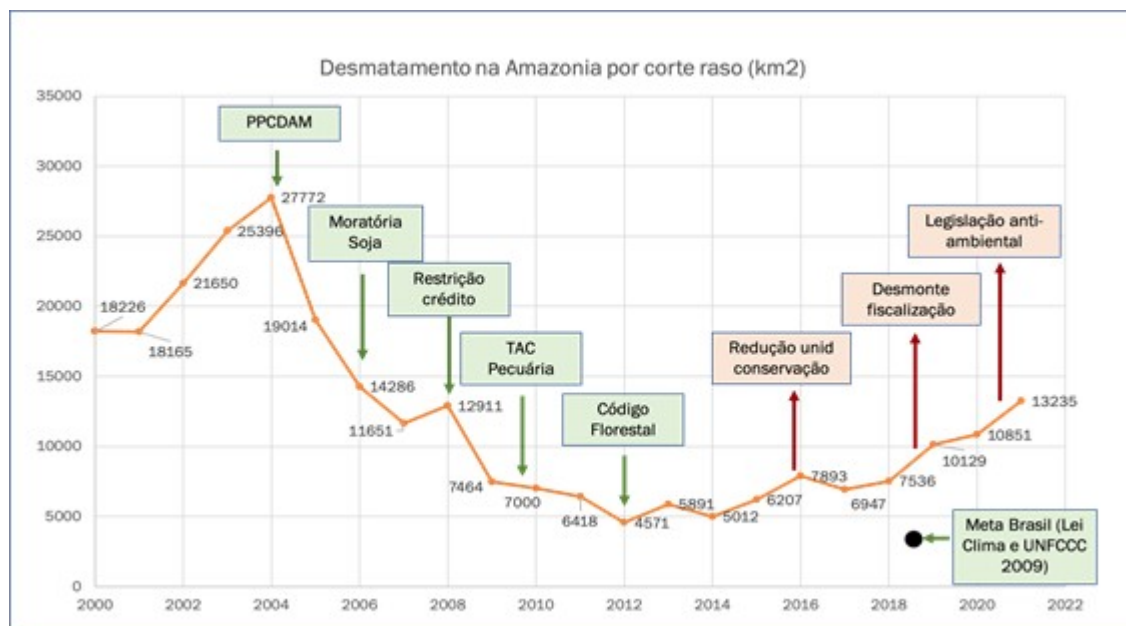
*§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”*

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

47. 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.

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, da fauna objeto de intenso tráfico.

## ADO 54 / DF



48. 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 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



**ADO 54 / DF**

incutido 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*

**ADO 54 / DF**

*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

**ADO 54 / DF**

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.dw.com/pt-br/processo-de-savanização-da-amazônia-já-começou/a-58809139>>. Acesso em 2.9.2021)*

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

*Amazônia voltou a crescer significativamente.” (nota técnica)*

49. 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 mineiras, 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>.,

**ADO 54 / DF**

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”.*

50. 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

**ADO 54 / DF**

em Terras Indígenas nos anos de 2019 e 2020, período questionado na presente arguição.

**51.** 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.

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.

**53.** O quadro assim apresentado é o objeto da questionada omissão

**ADO 54 / DF**

inconstitucional no combate ao desmatamento da floresta amazônica que se desdobram na argumentação trazida na presente ação direta e também na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760.

Para exame e julgamento da presente ação direta há de se considerarem as informações apresentadas na peça inicial da ação e os dados obtidos na instrução do processo, incluído o que consta dos autos da arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760.

*Da redução da fiscalização e controle ambientais*

Na espécie, o autor afirma que declarações do Presidente da República contestando os números do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE sobre desmatamento na Região Amazônica, apontamentos no sentido da expansão do agronegócio em detrimento da preservação das reservas ambientais, o desinvestimento financeiro em ações de preservação do meio ambiente, o esvaziamento dos aportes financeiros no Fundo Amazônia, as acusações a organizações não governamentais como responsáveis pelas queimadas na Região Amazônica, o não acionamento do Grupo Especializado de Fiscalização – GEF do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA em 2019, mesmo com o incremento no desmatamento, conforme relatórios técnicos apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e de entidades não estatais demonstram omissão quanto às políticas públicas preventivas e repressoras das queimadas ilegais e consequente desmatamento ambiental na Região Amazônica.

*Anota que “o relatório de levantamento anual fornecido pelo Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite – PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, no qual se demonstra que “a taxa de desmatamento foi reduzida em 79% entre 2004 e 2015. Entretanto, voltou a crescer a partir de 2015, período no qual se verificou um aumento*



**ADO 54 / DF**

*expressivo quando comparado com anos anteriores, o que, em grande parte, se deveu às mudanças no Código Florestal em 2012, que anistiou desmatadores ilegais e devido à baixa prioridade que o Plano recebeu nos governos Dilma e Temer” (fl. 2, e-doc. 1)*

Quanto à alegada atuação estatal deficiente pela redução de fiscalização e controle ambientais, nas informações prestadas nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, o Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Registros Naturais Renováveis IBAMA asseverou 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 (art. 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*

**ADO 54 / DF**

*de fiscalização devido a instalação do estado de emergência em decorrência do fator COVID-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 a eficiência na fiscalização ambiental, conforme quer fazer crer os requerentes” (e-doc. 84, ADPF n. 760).*

Quanto à redução na fiscalização ambiental, o então Ministro do Meio Ambiente assinalou que:

“Durante o ano de 2019, o Ministério do Meio Ambiente, no que se refere à política nacional para combate ao desmatamento, exerceu seu papel de articulador. Resultado claro dessa política foi, por exemplo, a articulação para o estabelecimento da GLO Ambiental em 2019 que permitiu atuação direta e alocação dos recursos aos órgãos responsáveis pela execução das políticas de combate ao desmatamento ilegal. No período de referência reestruturou-se, ainda, a Comissão de Controle do Desmatamento Ilegal e recuperação da vegetação Nava – CONAVEG, conforme Decreto nº 10.142/2019 e foi lançada a nova estratégia para a política de combate ao desmatamento, discutida com os parceiros e estados, a qual foi lançada pelo Ministro contemplando os seguintes eixos: regularização fundiária, ordenamento territorial e Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, pagamento por serviços ambientais – PSA e Bioeconomia, além do eixo de comando e controle. Tal estratégia serviu de base para a preparação do novo Plano de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação

**ADO 54 / DF**

Nava aprovado pela CONAVEG em reunião realizada em 23 de abril do corrente ano. O Plano integra ações em todo território nacional com foco na inovação, dinamismo econômico e investimento de impacto. Uma das principais estratégias é a remunerar e reconhecer quem vive e protege as florestas por meio do dinamismo econômico, da inovação e do investimento de impacto. O novo plano unifica os planos anteriores (PPCDAM, PPCerrado e Planaveg) que tratavam do desmatamento ilegal e da recuperação da vegetação e é baseado em cinco eixos: Pagamento por Serviços Ambientais, Bioeconomia, Zoneamento Ecológico Econômico, Regularização Fundiária e Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal. O Brasil tem enorme potencial para ser um dos protagonistas mundiais no impulsionamento de uma nova economia verde baseada em pagamentos por serviços ambientais. Assim, o objetivo é remunerar aqueles que exercem atividades de melhoria, conservação e recuperação da vegetação nativa que contribuem para a proteção da biodiversidade e do solo, maior disponibilidade de recursos hídricos, redução de emissões de carbono, entre outros benefícios ambientais, gerando emprego e renda. A Amazônia é uma das regiões menos desenvolvidas do País, com um índice de desenvolvimento humano abaixo da média nacional. Por isso, uma das estratégias é melhorar as condições básicas de vida como atendimento de saúde efetivo, água potável, tratamento de esgoto, energia elétrica de qualidade e inclusão digital. O investimento em Bioeconomia no país é um dos caminhos para promover o uso sustentável dos recursos naturais da floresta de modo a promover a inserção de cadeias produtivas inovadoras com alto potencial de agregação de valor. Isso possibilita a criação de novos negócios como alimentos, fibras, madeira, fármacos e cosméticos, combustíveis, matérias para a indústria e a construção civil preservando e valorizando a biodiversidade. Outro desafio no território brasileiro é a grande quantidade de propriedades rurais em situação de regularização fundiária e ambiental pendente, o que dificulta a identificação do

**ADO 54 / DF**

responsável por crimes ambientais e contribui para o aumento do desmatamento ilegal. Por isso, o ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico são algumas das soluções, pois o planejamento estratégico e diretivo do desenvolvimento regional nacional viabiliza o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. O controle ao desmatamento ilegal e queimadas será realizada de forma conjunta e integrada entre Forças Armadas (GLO Ambiental), Ibama, ICMBio, FUNAI, Policial Federal e outros órgãos inteligência e fiscalização do Governo Federal. Já no ano de 2020 um exemplo da implementação da GLO é a Operação Verde Brasil -2 , que realiza uma força tarefa na Amazônia. Com a publicação do Decreto nº 10.341/2020 iniciou-se a ação conjunta dos órgãos de defesa, segurança e meio ambiente no combate ao desmatamento ilegal e incêndios florestais. Já foram realizadas reuniões de articulação e ações diretas nos locais. Cabe ainda mencionar que no período que antecedeu a publicação do novo Plano houve a aplicação dos planos anteriormente vigentes, continuou perseguindo os objetivos inerentes aos eixos temáticos presentes do PPCDAM (I. Ordenamento Fundiário e Territorial; II. Monitoramento e Controle ambiental; III. Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e IV. Instrumentos Econômicos e Normativos) e trabalhou em uma transição para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do antigo Plano PPCDAM não atingiu os seus resultados, conferindo o total de 9.762 km<sup>2</sup>, conforme informação oficial do PRODES. Como mencionado na inicial a tendência de aumento no desmatamento desde 2012 demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. Ademais, merece destaque a criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal por meio do Decreto nº 10.239/2020 que realizou sua primeira reunião em 25 de março do corrente ano. No âmbito do Conselho foi criada ainda a

**ADO 54 / DF**

Comissão de Preservação, que é coordenada pelo MMA, bem como a Comissão de Proteção na qual o MMA também participa conforme estabelecido pela Portaria nº 46/2020. Dentre outras razões as conclusões e constatações dos resultados não alcançados pelo antigo Plano PPCDAM, que demandam que a coordenação da implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal tenha mais efetividade” (e-doc. 46).

Pelas informações prestadas pela Procuradoria-Geral Federal, o 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, ADPF 760).*

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 atuações:

*“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*

**ADO 54 / DF**

*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 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. 44).]*

**54.** 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

**ADO 54 / DF**

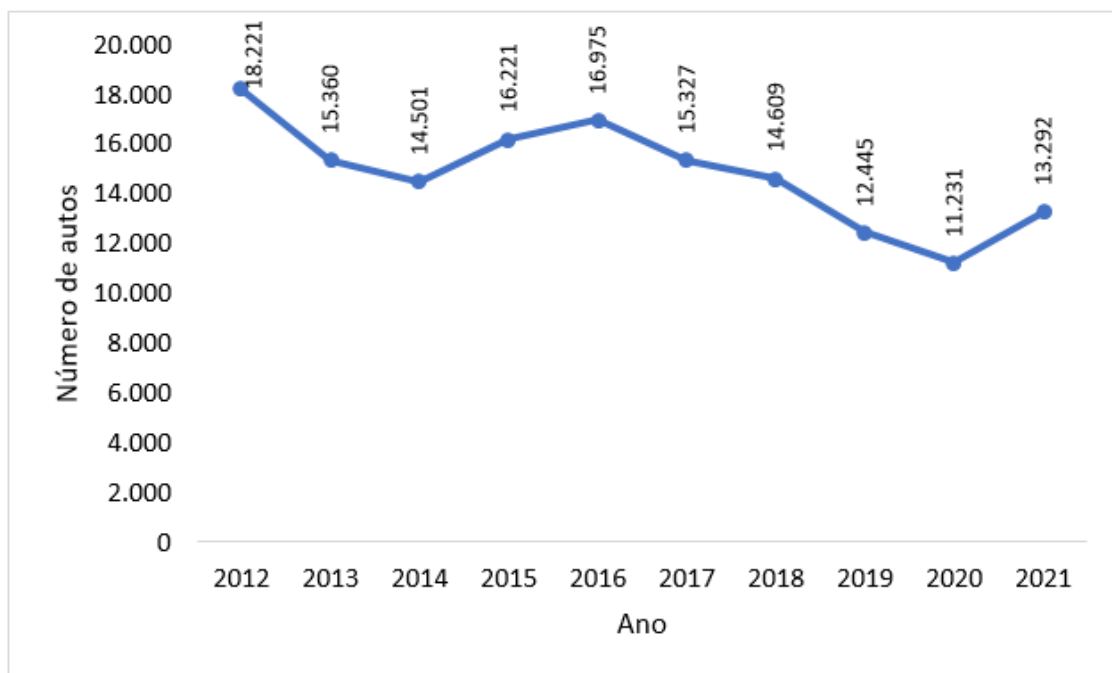
da capacidade fiscalizatória do IBAMA, o que explica, em parte também, os resultados apresentados comprovadamente nos autos sobre o aumento da destruição da Floresta Amazônica.

55. 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, 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 de 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.

**ADO 54 / DF**

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



**ADO 54 / DF**

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.

56. Nesse sentido se tem também a conclusão do Tribunal de Contas da União que, analisando especificamente o tema, no processo TC

**ADO 54 / DF**

038.045/2019-2, assentou:

“Da redução da fiscalização e controle ambientais

(...)

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, 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

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

(...)

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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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>).*

57. 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

**ADO 54 / DF**

ilegalidades e crimes.

**58.** 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, 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.

**59.** Ressalte-se constar das informações das autoridades estatais o argumento de que, em 2020, a redução das autuações 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 autuações antecede a pandemia, sendo comprovada

**ADO 54 / DF**

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*

60. 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*



**ADO 54 / DF**

*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*

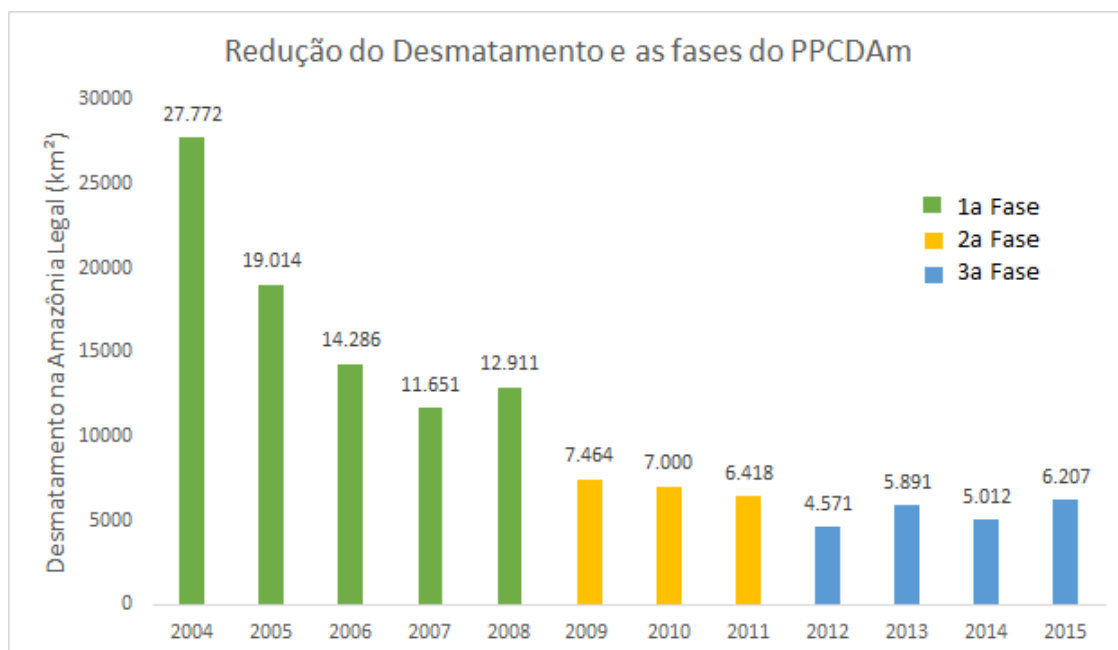
**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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):*

## ADO 54 / DF



*'(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 N° 2372014), substituída pela Portaria nº 1960, de 31 de maio de 2019 (SEI N° 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 N° 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 N° 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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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,



ADO 54 / DF

*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” (e-doc. 46).*

61. 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

**ADO 54 / DF**

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.

**62.** No Relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, *“Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”*, de 3.12.2019,

**ADO 54 / DF**

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).

63. 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*

**ADO 54 / DF**

*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).*

**64.** Nesta ação, a Rede Sustentabilidade 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

**ADO 54 / DF**

proteção ambiental.

65. 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 crimes ambientais, nesse contexto, contrariam os princípios da prevenção,

**ADO 54 / DF**

da precaução ambiental, a proibição do retrocesso e a proteção eficiente, constitucionalmente assegurados.

66. 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.

67. 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, ADPF n. 760).

68. 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

**ADO 54 / DF**

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.

69. 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

**ADO 54 / DF**

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,*



**ADO 54 / DF**

*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).*

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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 se 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

**ADO 54 / DF**

*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

**ADO 54 / DF**

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).

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

*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*

**70.** A análise da questão posta sobre a execução dos recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente, elaborada por Suely

**ADO 54 / DF**

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*



**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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

**ADO 54 / DF**

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.

71. 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 ocorreria 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 esfumaçada 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*

**ADO 54 / DF**

*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.

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.

72. 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 nesta ação direta e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, 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 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 estado de coisas inconstitucional*

73. 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

**ADO 54 / DF**

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 SU250, de 26.5.1998; Sentencia T-590, de 20.10.1998; Sentencia T525, 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 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 . Acesso em 10.9.2021).

**ADO 54 / DF**

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 em sede de acción de tutela: el llamado estado de cosas inconstitucional . Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Ano 1. N. 1, Universidad de Talca, Chile, 2003, p. 206)

74. 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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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).*

**75.** 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.

**76.** A atuação deste Supremo Tribunal na matéria, como observado antes, combina-se com atuações de órgãos judicantes internacionais. Nem



**ADO 54 / DF**

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*

**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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*

**ADO 54 / DF**

*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” (DAVILA, 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).

77. 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

**ADO 54 / DF**

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 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 bombo para o

**ADO 54 / DF**

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, Espanha, 2017).

78. Pelo apresentado pelo autor, 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



**ADO 54 / DF**

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

**ADO 54 / DF**

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.

**79.** Considerando o julgamento em conjunto com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760 e o disposto no § 1º do art. 12-F da Lei n. 9.868/99, pelo qual se possibilita a fixação de medidas administrativas no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão com o fim de colmatar a inconstitucionalidade evidenciada nos termos deste voto, tem-se por equivalente o dispositivo desta ação direta com o que decidi na Arguição de Descumprimento de Preceito

**ADO 54 / DF**

Fundamental n. 760 quanto às medidas de caráter administrativo para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia.

*Da superveniente alteração do contexto fático e jurídico que ensejou o ajuizamento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental*

80. Na sessão presencial de 6.4.2022, proferi voto na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental com o seguinte dispositivo:

*“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,*

**ADO 54 / DF**

*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>2</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*

---

2 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.

**ADO 54 / DF**

*definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão 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;*

*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 dos órgãos e fundos específicos (se for o caso, também os 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*

**ADO 54 / DF**

*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”.*

**ADO 54 / DF**

**81.** Em 2.3.2023, a União apresentou petição na qual afirma a *“alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação, realidade superveniente apta a influenciar o resultado do julgamento de mérito”*.

Alega que *“embora a apreciação do caso se encontre suspensa, é indispensável noticiar que, já no início do ano de janeiro de 2023, o contexto fático e normativo subjacente à presente demanda foi objeto de substancial alteração, ilustrada pela aprovação de atos normativos que indicam o restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas de combate ao desmatamento na Amazônia”*.

Destaca as seguintes medidas adotadas pelo Governo Federal: *“i) o Decreto nº 11.372/2023, que altera o Decreto nº 10.244/2020 e modifica a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, instituído pela Lei nº 7.797/1989; ii) o Decreto nº 11.373/2023, que altera o Decreto nº 6.514/2008 e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais e o processo administrativo federal para a apuração dessas infrações; iii) o Decreto nº 11.367/2023, que institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal; iv) o Decreto nº 11.368/2023, que modifica o Decreto nº 6.527/2008 e dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia; v) o Decreto nº 11.369/2023, que revoga o Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, o qual instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala; vi) e o Decreto nº 11.349/2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, além de remanejar cargos em comissão e funções de confiança”*.

**ADO 54 / DF**

Requer que “se proceda à modulação dos efeitos da decisão, de modo que se leve em consideração o novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática”.

**82.** Considerando as informações prestadas pela União, impõe-se a análise do contexto fático e normativo vigente para fins de manutenção ou prejuízo das determinações contidas no dispositivo do voto proferido por esta relatoria em 6.4.2022.

**83.** Quanto ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a União afirmou que “diante da modificação substancial do quadro fático e normativo no qual se sustentam as alegações de descumprimento aos preceitos fundamentais, aqui traduzida nas ações que vêm sendo implementadas a partir de 1º de janeiro de 2023 e que serão continuadas e incrementadas doravante, já assegurando a retomada do inequívoco compromisso de Estado com a questão ambiental, tem-se, portanto, a cessação do estado de coisas inconstitucional apontado no voto de Sua Excelência a Min. Relatora”.

As informações apresentadas pela União, especialmente a indicação do restabelecimento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia PPCDam, cuja integralidade foi juntada aos autos, importa na alteração do quadro fático e normativo a afastar, nesse momento, o reconhecimento do atual estado de coisas inconstitucional referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Anota-se que as medidas adotadas pela União para mudança do quadro de inconstitucionalidade constatado em 2022 produziram resultados significativos. Conforme dados do Sistema de Detecção de



**ADO 54 / DF**

Desmatamento em Tempo Real DETER, o desmatamento da Amazônia nos primeiros sete meses de 2023 teve queda de 42,5%, em comparação com o mesmo período do ano anterior, com destaque para redução de 66% do desmatamento em julho. (disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggreated/>).

Considerando a alteração do quadro fático normativo que ensejou o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, **reajusto o voto para, mantendo a procedência parcial da presente arguição no sentido de reconhecer o estado de coisas ainda inconstitucional, reconhecer também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate ao desmatamento ilegal na amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Como há um processo em curso de reconstitucionalização ainda não acabado, mas principalmente, sem instrumentos adotados que comprovem, afirmativa e compromissariamente, o atendimento das medidas propostas no voto.

**84.** No que se refere à determinação de que *“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*

**ADO 54 / DF**

*objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de praticas de crimes ambientais ou a eles conexos”, a União se manifestou nos seguintes termos:*

*“A publicação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm - 5ª Fase) ocorreu em 5 de junho de 2023, estabelecendo-se a meta de desmatamento zero até 2030, com quatro eixos temáticos de atuação para o período de 2023 a 2027: i) Atividades produtivas sustentáveis; ii) Monitoramento e controle ambiental; iii) Ordenamento fundiário e territorial; iv) Instrumentos normativos e econômicos. Confira-se a ‘Tabela 7. Eixos e Objetivos Estratégicos da 5ª Fase do PPCDAm’ (p. 58, doc. Anexo):*

*(...)*

*O Anexo I do PPCDAm apresenta os resultados esperados e as linhas de ação para cada objetivo estratégico anteriormente descrito (p. 84-96, PPCDAm). O Anexo II do PPCDAm expõe as metas, indicadores, prazos, atores-chave e parceiros para cada resultado esperado (p. 97-117, PPCDAm).*

*A Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, pelo Despacho nº 16272601/2023- CGFis/Dipro (doc. anexo), pontua que a atividade de fiscalização ambiental está relacionada ao Eixo II - Monitoramento e Controle Ambiental, mais especificamente ao Objetivo 4, de garantir a responsabilização pelos crimes e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação ambiental.*

*Nesse sentido, o Ibama informa que, em sintonia com o Objetivo 4 do Eixo II do PPCDAm, a estratégia de fiscalização do desmatamento está pautada em cinco linhas de ação: 1. Fiscalização remota das áreas desmatadas; 2. Apreensão de produtos da infração ambiental; 3. Inutilização da infraestrutura dos infratores em terras indígenas; 4. Bloqueio de produtos florestais ilegais; e 5. Atuação in loco nas regiões críticas de desmatamento (bases operacionais estratégicas).*

*Importante destacar que a estrutura de governança do PPCDAm, de acordo com o Decreto nº 11.367/2023, conta com a representação do Ministério dos Povos Indígenas, tanto na Comissão*

**ADO 54 / DF**

*Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento (art. 5º) como na Subcomissão Executiva do PPCDAm (art. 7º). A propósito, deve ser destacada a instituição, no PPCDAm, da Linha de Ação nº 12.11.10 - 'Potencializar a atuação contra ilícitos em Terras Indígenas por meio da regulamentação do poder de polícia administrativo da Funai (MPI/Casa Civil)', correlacionada ao Objetivo Estratégico nº 12, consistente em 'Criar, aperfeiçoar e implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento', contida ao Eixo IV - "Instrumentos normativos e econômicos'.*

*O inteiro teor do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm: 5ª Fase (2023 a 2027) encontra-se anexado a esta petição, nele contidos, além dos mencionados eixos temáticos de atuação, objetivos estratégicos, resultados esperados, linhas de atuação, metas, indicadores, prazos, autores-chave e parceiros, todas as explicações sobre os compromissos ambientais e a governança da 5ª fase do PPCDAm, as políticas de controle do governo federal e os planos dos estados da Amazônia Legal, a dinâmica atual do desmatamento e o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia no período de 2023 a 2027" (e-doc. 191).*

Importa verificar se o restabelecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) pelo Decreto n. 11.367/2023 atende os requisitos de efetividade e suficiência para retomada das atividades de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) e o combate de crimes praticados no ecossistema, nos termos dos parâmetros objetivos de aferição postos nos itens "a.1" a "a.4" do voto proferido em 6.4.2022.

**85.** Quanto a determinação de que seja especificado no PPCDAm as formas para se alcançar "até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela

**ADO 54 / DF**

*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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil”, a União alegou que “entre as metas mais relevantes da PNMC está a redução em 80% do desmatamento na Amazônia em relação à média de 1996-2005 até 2020, o que corresponderia a 3.925km<sup>2</sup>”.*

Para alcançar essa meta, consta no documento pelo qual explicitada a 5a Fase do PPCDAm (2023-2027) que a atual fase do plano tem quatro eixos estratégicos (atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; ordenamento fundiário e territorial e instrumentos normativos e econômicos) e doze objetivos, tendo sido apresentado cronograma para o efetivo cumprimento do compromisso firmado por aquele plano.

Entretanto, dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite PRODES/INPE<sup>3</sup> demonstram que a taxa de desmatamento da Amazônia referente ao período de agosto de 2022 a julho de 2023 ficou em 9.001 km<sup>2</sup>, mais do dobro acima da meta de 3.925 km<sup>2</sup>, a qual deveria ter sido cumprida em 2020, nos termos da Lei nº 12.187/2009 e regulamentos de regência.

**Nesse sentido, mantenho o item “b.a.1”, mas ajusto o prazo para cumprimento da determinação para 2027.**

**86.** No que guarda relação com o item *a.2* do voto, pelo qual determinado que conste no plano apresentado pela União a especificação dos instrumentos para *“a redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal,*

---

<sup>3</sup> <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

**ADO 54 / DF**

*conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais”, asseverou a Advocacia-Geral da União que, “em 2023, com o início de uma nova gestão do governo federal, é proposto um novo compromisso para reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030. No âmbito do PPCDAm, o desmatamento zero refere-se à eliminação do desmatamento ilegal e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de gases de efeito estufa delas provenientes, através do fortalecimento da implementação da legislação florestal e da recuperação e aumento de estoque da vegetação nativa por meio de incentivos econômicos para a conservação e manejo florestal sustentável”.*

No eixo temático três do PPCDAm, tem-se entre os objetivos *“ampliar e fortalecer a gestão das áreas protegidas”,* havendo menção específica à linhas de ação referentes a *“Unidades de Conservação criadas, consolidadas e com gestão fortalecida”* e a *“Terras Indígenas e Territórios Quilombolas identificados, delimitados, demarcados, homologados, regularizados e com gestão fortalecida”*.

Há determinação expressa no voto para que a redução dos níveis de desmatamento em TIs e UCs seja contínua, até a sua eliminação. Considerando não ter sido alcançada a eliminação do desmatamento nessas áreas, o que a União afirma se comprometer a cumprir até 2030, deve permanecer a determinação.

Nesse sentido, **mantenho o item “b.a.2” do voto.**

**87.** Quanto à determinação de que o Plano apresentado explicita como resultado *“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,*

**ADO 54 / DF**

*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 feita em sucessão àquele plano”, a Advocacia Geral da União esclarece que foram realizadas “medidas administrativas voltadas à fiscalização do desmatamento, os indicadores de fiscalização, autuações, embargos e apreensões apresentados pelo Ibama, no Despacho nº 16272601/2023-CGFis/Dipro revelam que (...) houve um aumento considerável e efetivo no esforço de fiscalização do desmatamento da Amazônia no primeiro semestre de 2023 – primeiro da nova gestão do Poder Executivo Federal –, em especial, comparado com o mesmo período dos anos anteriores” (fl. 16, e-doc. 191).*

Consta no PPCdam (2023-2027) as seguintes diretrizes quanto a esse tópico:

*“para garantir maior responsabilização pelos crimes e infrações ambientais ligadas ao desmatamento e à degradação são articulados trabalhos que buscam fortalecer e integrar ações entre diferentes órgãos. Entre essas ações, merecem destaque o aperfeiçoamento e a ampliação da atuação remota da fiscalização ambiental federal (4.1.1), o aumento do índice de resolutividade de inquéritos e processos administrativos (4.1.4), o estabelecimento de força-tarefa permanente para responsabilização dos maiores desmatadores por meio de ações civis públicas (4.1.3) e compradores de produtos ilegais (4.1.10).*

*Uma inovação da 5ª fase do PPCDAm em relação às fases anteriores é a maior ênfase na integração das ações de inteligência e responsabilização pelo desmatamento ilegal (4.1.7 e 4.1.8). A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – também conhecida como Lei de Crimes Ambientais – dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Porém, os danos ambientais normalmente são acompanhados de ilícitos de outras naturezas, incluindo lavagem de dinheiro, grilagem de terras públicas e sonegação de impostos. Portanto, além de envolver o MMA e o MJSP em ações com foco direto no desmatamento, o plano também traz ações integradoras voltadas para o garimpo ilegal (4.1.11) e a*

**ADO 54 / DF**

*usurpação de terras públicas (4.1.9). Pela primeira vez, o PPCDAm também integrará, de forma explícita, as atividades de fiscalização fiscal, financeira, mineral, fundiária e de sanidade animal, de modo a ampliar a gama de sanções aos desmatadores ilegais. Para isso, será criada uma instância de coordenação interagências para potencializar a atuação conjunta no combate a crimes e infrações ambientais (4.1.2) e outra para produção de inteligência (4.1.7). Nesse contexto, destaca-se também o alinhamento das ações previstas no eixo II que enfatizam o combate aos crimes ambientais na Amazônia, em estreita articulação com o plano “Amazônia: Segurança e Soberania” (Amas), conduzido pelo MJSP e pelo MD”. (fl. 66, e-doc. 202).*

Embora a União tenha atuado no sentido de incluir no PPCDAm a implementação de instrumentos em prol da fiscalização e da investigação das infrações ambientais e aquelas a elas conexas, o processo de reconstitucionalização da proteção e conservação da Amazônia não está finalizado, pelo que necessária a continuidade da determinação posta no item “*b.a.3*” do voto, especialmente pela necessidade de acompanhamento do desempenho dos órgãos de fiscalização das infrações ambientais.

Pelo exposto, **mantenho o item “*b.a.3*” do voto.**

**88.** No que se refere à determinação de que o PPCDAm deve incluir como ações e resultados “*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*”, consta no PPCDAm: 5a Fase (2023 a 2027) cronograma de execução dos objetivos de cada um dos eixos temáticos do plano.

A inclusão desse cronograma não se mostra suficiente para se verificar o compromisso do Estado brasileiro com o cumprimento do dever constitucional de garantia de um meio ambiente ecologicamente

**ADO 54 / DF**

equilibrado, pois ausente, de forma explicitada, os meios para alcançar esses objetivos.

Nesse sentido, **mantenho o item “b.a.4” posto no dispositivo do voto, considerando a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PCCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição.**

89. No que guarda relação com a determinação de que o PPCDAm apresente a este Supremo Tribunal Federal, no prazo de máximo de sessenta dias, *“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 dos órgãos e fundos específicos (se for o caso, também os 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”,* a União sustenta estar atuando para o fortalecimento das entidades públicas para combater o desmatamento na Amazônia.

Afirma a União que:

*“o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Despacho nº 40459/2023- MMA, em anexo) tem realizado ações para a recomposição e o fortalecimento da força de trabalho desde o início da nova gestão. Para tanto, foram realizados 6 (seis) processos seletivos,*



**ADO 54 / DF**

*sendo 20 (vinte) vagas para o Departamento de Proteção, Defesa e Direito Animal da Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais, 23 (vinte e três) vagas para o Departamento de Gestão de Resíduos, da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental, 7 (sete) vagas para a Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos e 3 (três) vagas para a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, totalizando-se 55 oportunidades.*

*De se ver que o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima está em fase de planejamento de concurso público para preenchimento de 98 (noventa e oito) vagas para o cargo de Analista Ambiental, com expectativa de homologação ainda no segundo semestre de 2023. Ressalte-se que tramita no Ministério da Gestão e Inovação a solicitação de transformação de cargos da carreira PECMA (agente administrativo) e CEMA (técnico-administrativo) em 391 cargos de analista ambiental. A proposta visa transformar 308 cargos vagos de Gestor Ambiental, 10 cargos vagos de Gestor Administrativo e 4 cargos vagos de analista administrativo em 322 cargos vagos de analista ambiental. A intenção é, também, de transformar 139 cargos vagos de agente administrativo (PECMA), 4 cargos vagos de técnico ambiental e 7 cargos vagos de técnico-administrativo (CEMA), em 69 cargos de analista ambiental (CEMA).*

*Sobre o aspecto financeiro, no Despacho nº 39801/2023-MMA (doc. anexo) a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente pontua o aporte de novos recursos para retomada de apoio a projetos no Fundo Amazônia: - Anúncio de aporte da Comissão Europeia (20 milhões de Euros), do Reino Unido (80 milhões de libras), dos Estados Unidos (500 milhões de dólares americanos). - R\$ 540 milhões em aprovação pela Diretoria do Fundo Amazônia em 2023; - Considerando os resultados de emissões por desmatamento evitadas até 2017, o Fundo Amazônia tem um potencial para captar recursos da ordem de R\$ 21,8 bilhões;*

*É de se notar o caminho para o fortalecimento dos quadros do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. De fato, 'o Ibama solicitou ao Ministério do Planejamento autorização para nomear todo o cadastro de reserva do*

**ADO 54 / DF**

*último concurso e autorização para realizar um novo concurso, com mais de 2000 vagas’, sendo certo de que ‘tais medidas garantirão a continuidade das ações de fiscalização na Amazônia, incluindo as TIs da ADPF 709’ (Informações nº 00086/2023/CGEST/PFE-IBAMASEDE/PGF/AGU, em anexo). Ainda, segundo o referido expediente, ‘está em andamento o Curso de Fiscalização Ambiental com 160 participantes, o que implicará em um incremento de aproximadamente 20% no efetivo de agentes ambientais federais ainda neste ano de 2023’. Relativamente ao orçamento, a autarquia ambiental menciona que (...) para o ano de 2023, a lei orçamentária anual (LOA) apresenta ‘um aumento substancial quando comparado ao ano anterior’, ressaltando-se que o ‘incremento é fundamental para garantir a continuidade das ações de fiscalização e proteção ambiental, bem como para investir em tecnologia e capacitação dos servidores e do aparato logístico’ (doc. anexo). As informações da Funai dão conta de que ‘em 28 de abril do ano corrente foi publicada a Portaria MGI nº 1850, que autoriza a realização de concurso para o provimento de 502 cargos para o órgão indigenista’ (Informação Técnica nº 18/2023/COIT/CGMT/DPTFUNAI, em anexo). Ademais, pelo Despacho – DPT/2023 nº 5535154 (doc. anexo), aquela autarquia informa que sua atual gestão ‘tem tentado medidas de curto prazo para adequação de sua força de trabalho, como a realização de processo seletivo interno para lotação de servidores do seu quadro nas unidades mais comprometidas desta Diretoria, entre elas a Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial’. Cumpre remarcar, no contexto do Ministério da Justiça, o Programa Amazônia Mais Segura (Amas), a abranger a colaboração com os Estados da Amazônia Legal e contar com a participação de representantes do Ministério da Defesa e do Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico Social - BNDES. Esse programa governamental tem foco na modernização para enfrentamento de crimes na Amazônia Legal e a capacitação e valorização profissional (Informação nº 182/2023/CPSP-CGSUSP/CGUSP/DSUSP/SENASP)”. (fl. 30, e-doc. 191).*

Embora a União tenha comprovado o compromisso de fortalecimento dos órgãos que atuam no combate e fiscalização do

**ADO 54 / DF**

desmatamento da Amazônia, as informações prestadas pela Advocacia-Geral da União não demonstram a suficiência das medidas adotadas pelo Governo federal.

Consta, ainda, na petição protocolada pelos amici curiae que *“a atual gestão enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024 que, no lugar de prever aumentos expressivos para a pasta ambiental e seus órgãos vinculados, propõe nova redução de orçamentos, o que pode inviabilizar a suficiência das ações de execução do PPCDAm”*.

A Lei Orçamentária Anual de 2024 foi aprovada e sancionada com a destinação de 3,6 bilhões de reais à pasta do meio ambiente, valor inferior ao orçamento de 2023 (4,3 bilhões), pelo que há razão no receio manifestado pelos amici curiae de insuficiência institucional para dar cumprimento à 5ª fase do PPCDAm.

Nesse sentido, **mantenho o item “b.b” do dispositivo do voto.**

**Determino seja incluído no PPCDAm um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia e de outros aportes financeiros previstos, e 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.**

**90.** Quanto ao item que, em respeito ao direito republicano, à transparência e à participação da sociedade brasileira, determina *“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*

**ADO 54 / DF**

*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”, a Advocacia Geral da União afirmou que o “Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis informa, no Despacho nº 16272601/2023-CGFis/Dipro, que ‘todos os dados da atuação da fiscalização do Ibama estão disponíveis no portal de dados abertos: <https://dadosabertos.ibama.gov.br/organization/ibama>’, tendo sido providenciada, ainda, a abertura de “Ordem de Serviço Desenvolvimento-Manutenção-PF #28918 para a produção de um painel com a espacialização dos dados das ações executadas pelo Ibama nas TIs da ADPF 709’ (doc. anexo)”. (fl. 33, e-doc. 191).*

Não houve comprovação de que a União teria atuado no sentido de *“apresentar (...) 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”*.

**Mantenho o item “b.c” do voto.**

**91.** A determinação posta no item “d” do voto proferido por esta relatoria em 6.4.2022, impõe que o PPCDAm apresentado contenha *“a submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do*

**ADO 54 / DF**

*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”.*

A Advocacia geral da União afirma que “submeterá ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça os dados apresentados neste requerimento, em conformidade com a premissa conclusiva do item “d)” da parte dispositiva do voto da Ministra Relatora”. (fl. 33, e-doc. 191, grifos nossos).

Não havendo comprovação pela União de que a determinação esteja sendo cumprida, **mantenho o item “b.d” contido no dispositivo do voto até a comprovação da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário dos relatórios relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas no dispositivo do voto com os resultados obtidos no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm.**

**É como voto.**

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

06/04/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL

INCIDÊNCIAS AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora) – Senhor Presidente, no início do voto, afirmei que me parecia ter, nas instituições, aquilo que se tem na floresta: a manutenção de um arcabouço, com árvores longas, mas com isso que é a destruição, uma erosão, de um quadro que nem o Deter conseguia captar.

Como expliquei nas sessões anteriores, como havia a impossibilidade de esses sensores conseguirem detectar, e quando eram detectados, como os criminosos são rápidos também para formular novas formas de atuar, grupos menores, acampamentos de rápido desfazimento, eu temo por algo que nós, do Direito Constitucional, especialmente professores de Direito do Estado, sabemos, que é a chamada caquistocracia. Existe a democracia, que é o governo dos melhores, e há o pior dos mundos, que é a caquistocracia (*kratos*, poder; *kakistos*, os piores). Os piores governando, os piores administrando. Quer dizer, não basta ter pessoas, como também li naquela passagem de Alberto Torres, que já denunciava haver pessoas incapazes e que, nestes autos, expressamente, é anotado.

Não se quer que o mundo, depois de ter andado tanto, tenha a visualização de erosões democráticas, com derivações para erosões e a destruição também em terras, em florestas, porque isso atinge não um desastre ambiental, mas um desastre humanitário, um desastre da própria humanidade. Portanto, quando eu falava do princípio da eficiência, na sessão passada, queremos que os melhores estejam nos cargos ou os habilitados estejam nos cargos públicos, como é da excelência exigida constitucionalmente pelo princípio da eficiência. Não se quer, e não se admitiria, uma caquistocracia em nenhuma matéria no espaço público, menos ainda em matéria ambiental, porque isso é sensível.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

06/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CASSIO DOS SANTOS ARAUJO E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Minha saudação a Vossa Excelência, Ministro Presidente Luiz Fux; à Ministra Relatora Cármen Lúcia; à Ministra Rosa Weber; aos demais Ministros que nos acompanham, seja presencial ou virtualmente; ao Doutor Aras, eminente Procurador-Geral da República; aos nobres Advogados que sustentaram nesta tribuna, não só ao Ministro Bruno Bianco como aos demais causídicos e juristas que aqui estiveram.

2. Primeiramente, parabênzo e reforço o brilhantismo do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, uma verdadeira aula de Direito Ambiental e certamente um voto que será ainda muito estudado por todos aqueles que militam nessa área, no Brasil e, penso, até mesmo fora do Brasil. Uma redação escorreita, como de praxe, com fundamentos bastante densos no sentido de defender a tese que Vossa Excelência pronunciou nesses dias. Pudemos – tenha certeza disso, Ministra – ouvi-

**ADO 54 / DF**

la com toda atenção e acompanhar os argumentos e fundamentos trazidos no voto.

3. Senhor Presidente, Senhores Ministros, permitam-me, a partir desse registro, fazer algumas referências em relação a um pedido de vista que farei nessa assentada. Dada a relevância do tema, entendo pertinente fazer uma justificativa.

4. Não irei entrar em tantos detalhes – passados e pretéritos à minha vinda para o Supremo Tribunal Federal –, mas apenas consigno que, no ano de 2010 mais ou menos, quando diretor da área de patrimônio, probidade e meio ambiente da Advocacia-Geral da União, atuei para a criação de um grupo, à época chamado G-Amazônia Legal, destinado a propor ações civis públicas e ações de execução de multas estabelecidas pelos órgãos públicos em relação a condutas ilícitas na área de preservação de toda a região da Amazônia.

5. Naquele momento, lembro-me, as dificuldades administrativas não eram tão diferentes das relatadas também nos dias de hoje. Tive a feliz oportunidade de, cerca de dez anos depois, tornar-me Advogado-Geral e responsável pela criação da força-tarefa – cujos números Sua Excelência Ministra Cármen Lúcia trouxe – de aumento da recuperação de valores nas ações dessa natureza. Também tive a felicidade, como Ministro da Justiça, de assistir uma apresentação do Delegado de Polícia Federal Saraiva, que foi por muitos anos superintendente da Polícia Federal no Estado do Amazonas, onde ele pontuava a necessidade de se adquirir um sistema, porque o sistema do Inpe, à época, não atendia às necessidades de investigação, como o atual, por uma série de razões que não vêm ao caso, não atende às necessidades das investigações criminais que devem ser levadas a efeito.

6. Lembro-me de que, depois de sete anos e dois meses, com muita força contrária de órgãos que deveriam fazer a proteção do meio



**ADO 54 / DF**

ambiente inclusive, executamos o contrato. Penso que, de algum modo, já colaboramos, porque, no âmbito da ADPF 709, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, o sistema procurou – ao menos enquanto eu estava à frente do Ministério da Justiça, no que pude acompanhar – colaborar com a preservação não só da floresta como também de situações que punham em risco comunidades indígenas do local.

7. O fato é que, chegando ao Supremo Tribunal Federal, tornei-me Relator de duas ADPFs: ADPF 743, cuja autora é a Rede Sustentabilidade, e ADPF 746, cujo autor é o Partido dos Trabalhadores. Ambas as ações, ao final, pedem o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional tanto do Bioma Amazônico quanto do Pantanal.

8. A primeira ação, proposta pela Rede, além de incluir a União no polo passivo, inclui os Estados, os entes federados. A segunda ação cinge-se à responsabilização ou à busca de responsabilização da União.

9. Vou registrar os pedidos das duas ADPFs de forma bem sintética:

**ADPF 743**

10. Que o Governo Federal apresente plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia; que constitua força-tarefa composta por militares federais e, eventualmente, militares estaduais em cooperação técnica; que se instale uma Sala de Situação para monitoramento, a fim de haver melhor controle dos focos de incêndio; que se explique a não execução orçamentária na área ambiental nos anos de 2019 e 2020; que intensifique as ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental; que retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm; que promova audiências públicas; e que, ao final, declare-se o estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental brasileira.

**ADO 54 / DF**

**ADPF 746**

11. Do pedido consta: a adoção de esforços para o combate a queimadas no Pantanal e na Floresta Amazônica; a implementação do PPCDAm; a explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, da não execução orçamentária adequada nos anos de 2019 e 2020; e, ao final, que se declare o estado de coisas inconstitucional pertinente à proteção desses biomas.

12. A meu ver, os julgamentos das ações em questão dependerão, para mim, da instrução e análise dessas duas ações, bastante correlatas uma com a outra.

13. Gostaria apenas, nesse âmbito de justificativa, dizer alguns pontos que quero trabalhar nessas duas ações e, por conseguinte, nas ações que estão sendo julgadas nesta assentada.

14. A questão da regularização fundiária, de grande dificuldade de cobrança e responsabilização, em função de ilícitos praticados na região da Amazônia Legal, deve-se à ausência de regularização. Como disse, uma dessas ações inclui os Estados também como parte.

15. Penso que, se não tratarmos adequadamente a questão da regularização fundiária, principalmente no Estado do Pará, não teremos êxito. Vamos estabelecer medidas e, ao final, teremos dificuldade para encontrar os verdadeiros responsáveis e aplicar as medidas adequadas.

16. A responsabilidade com a proteção da região não é apenas da União mas também dos Estados. Na região, há Estados com dimensão maior do que muitos países. Precisamos, a meu ver, para ter uma resposta adequada a esta questão, tratar também da responsabilidade dos Estados.

17. Digo: não quero olhar muito para o passado, quero tentar ver

**ADO 54 / DF**

como construímos um futuro. Não que não possamos reconhecer a inconstitucionalidade ou não, mas o fundamental, penso, ao analisar fatos pretéritos, é pensarmos em soluções futuras.

18. Um terceiro ponto é a questão da criminalidade transnacional. Se extrairmos ilegalmente as madeiras, a pergunta que fica é: para onde estão indo essas madeiras? Os relatos que tenho, como Ministro da Justiça e Segurança Pública, é que madeiras de lei brasileira da região estão sendo vendidas na Europa e nos Estados Unidos a preço pouco maior do que de compensados, por países que, muitas das vezes, são aqueles que nos apontam os erros. Não que não os tenhamos, mas é preciso haver também uma abordagem, a meu ver, da abrangência transnacional desses ilícitos.

19. Por fim, a correlação com a criminalidade organizada. As informações que tenho é que se, sim, há ilícitos praticados por nativos, há também uma gama a ser trabalhada em relação ao crime organizado. Lembro-me, quando Ministro da Justiça e Segurança Pública, que, a partir de informações da Operação Verde Brasil, havia, no Pará, uma grande quantidade de minério sendo extraída de forma ilícita. A orientação que dei é que fizéssemos uma operação nos portos da região. E foi feita, naquele momento, uma grande operação, que gerou a maior apreensão da história de minérios extraídos ilegalmente daquela região.

20. Espero, nesse sentido, sem prejuízo de os demais Ministros anteciparem seus votos – é um direito que têm –, poder trazer alguma coisa, pouco importando se divergente ou não, que possa agregar ao tratamento adequado da matéria.

21. Antecipo também a Vossa Excelência e aos demais Ministros que tenho voto preparado para as demais ações, então esse é o único caso que pedirei vista. Apenas ressalvo que, na ação do último item da pauta, a ADI 6.808, também pretendo votar, mas meu voto ainda não está

**ADO 54 / DF**

finalizado, está em elaboração.

22. Com essas razões, **peço vista dos autos.**

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator

06/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -**

Presidente, eu vou aguardar, naturalmente, o voto do Ministro André Mendonça na certeza de que, em breve, ele voltará, mas não queria deixar de elogiar o voto da Ministra Cármen Lúcia, que abordou, com profundidade e precisão, esse tema que é imprescindível para o Brasil e que nos constrange mundialmente.

De modo que queria cumprimentar a Ministra Cármen Lúcia e, em consideração devida e merecida ao Ministro André Mendonça, eu não vou acompanhá-la agora e vou aguardar o voto de Sua Excelência.

06/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Boa tarde, Presidente! Boa tarde às Colegas Ministras e aos Ministros!

Também vou aguardar a devolução da vista do Ministro André neste importante caso, mas eu gostaria de fazer uma observação que foi colocada tanto pela Ministra Cármen, a quem também parablenizo pelo detalhadíssimo e completo voto, como agora pelo Ministro André Mendonça, sobre a questão da degradação ambiental e das madeiras. E digo isso como Relator do inquérito que até mesmo afastou o Presidente do Ibama. O inquérito que investigava o então ministro do Meio Ambiente, que acabou exonerado pelo Presidente da República.

Essa questão do estado de coisas inconstitucional deve ser analisada também sob essa ótica, como fez a eminente Ministra, porque a possibilidade desse, em parte, contrabando e, em parte, venda legalizada retroativamente só foi possível em virtude da edição de diversas portarias pelo então presidente do Ibama que, simplesmente, regularizavam esse contrabando disfarçado.

Isso é extremamente perigoso, porque, como o Ministro André Mendonça disse, madeiras e árvores riquíssimas da nossa Floresta Amazônica são cortadas, levadas e vendidas mais barato que compensado, mas isso, infelizmente, com a conivência de muitas autoridades que estavam sendo investigadas.

O inquérito foi à primeira instância, porque, como eu disse, o então ministro do Meio Ambiente foi exonerado, para que não continuasse a investigação do Supremo Tribunal Federal. Isso mostra a degradação. Foi a maior apreensão de madeira que a Polícia Federal fez.

Uma observação que acho importante, o Ministro André Mendonça também tocou nesse assunto, é que alguns países - eu vou tentar traduzir

**ADO 54 / DF**

a tecla SAP, como diz o Ministro Fachin - que apontam o dedo para nós compram nossa madeira. Na verdade, não é o país que compra a madeira, não é, Ministro André? São os particulares. Há particular criminoso em todo mundo. Porque, nessa maior apreensão da história de madeira, quem avisou as autoridades brasileiras foi o governo norte-americano, que percebeu que tinha alguma coisa errada. Algo era proibido há décadas e, de repente, começaram a aparecer autorizações retroativas.

Então, é muito importante e nisso o Ministro André Mendonça tem toda razão. Ele, assim como eu, vivenciou essa questão no Ministério da Justiça. Essa cooperação internacional é muito importante. Por isso também que esse julgamento - não só dessa ADPF, da ADO da Ministra Cármen, das demais, e também a ADO da Ministra Rosa Weber - é importantíssimo: para mostrar para o mundo o que o Brasil quer em relação à proteção ambiental, em relação ao crime transnacional, em relação à proteção as próximas gerações.

Obrigado, Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)**

-Principalmente porque o Poder Judiciário, hoje, tem um observatório do meio ambiente, com autoridades que o integram e que têm *expertise* sobre esse tema, têm conhecimento e, toda vez que participam, principalmente Sebastião Salgado, que é um grande expoente em matéria de Amazônia legal, eles também têm noticiado aquilo que foi aqui mencionado.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

**Decisão:** Após o início do voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), o julgamento foi suspenso. Falou, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.3.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava precedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; 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; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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; 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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 6.4.2022.

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

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

29/02/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**RETIFICAÇÃO DE VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Senhor Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso; Senhores Ministros; Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Paulo Gonet; Senhores Advogados, cumprimento todos; Senhores Servidores e todos os que nos acompanham.

Senhor Presidente, pedi a palavra antes do voto-vista do eminente Ministro André Mendonça porque essa vista foi pedida em 6.4.2022, mas houve alteração do quadro fático e, portanto, daquilo que foi a minha conclusão.

Presidente, após levar longuíssimo tempo lendo o voto de quase duzentas páginas, gostaria de rememorar rapidamente a minha conclusão e reajustar alguns pontos, considerando as petições apresentadas. Por exemplo, eu havia proposto, em meu voto, a declaração de constitucionalidade para que houvesse a retomada e o cumprimento do PPCDAm, o plano adotado para garantir que não houvesse o desmatamento na Amazônia. Foi retomado, mas a quinta fase ainda não produziu os efeitos devidos.

Eu queria rapidamente, se Vossa Excelência me permite, e o Ministro André também, já adiantei a Sua Excelência os pontos, primeiro, lembrar que, naquela sessão de 6.4.2022, proferi voto nas duas ações, nesta arguição de descumprimento e na ação declaratória por omissão, no sentido de conhecer e julgar procedentes as duas. No caso da arguição de descumprimento, especificamente, 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”.*

Na esteira desse reconhecimento de estado de coisas inconstitucional, eu determinava que:

*“b) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama,*

**ADO 54 / DF**

*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”.*

Neste caso, Vossas Excelências haverão de se lembrar, e os novos Ministros que aqui não estavam, Ministro Cristiano Zanin e Ministro Flávio Dino, que a execução do PPCDAm tinha sido suspensa, ainda que informalmente, e o argumento do Poder Executivo federal, basicamente, foi de que eles iam elaborar outros planos. Eu assentava, no meu voto, que não só não tinha problema como é da vida a mudança. Apenas era preciso que, quando fosse substituir o plano que não tinha sido devidamente instituído, houvesse a superveniência de um que garantisse os direitos constitucionalmente estabelecidos. E isso não tinha sido feito, razão pela qual determinávamos que esse plano fosse retomado, a não ser que outro viesse comprovando também o que estávamos estabelecendo.

Neste caso, vou dizer que, em relação a esse item especificamente, estou reajustando para assentar que há o processo de retomada da constitucionalidade, ou seja, processo de reconstitucionalização. Tinha reconhecido, no ponto, pelo afastamento do PPCDAm, a inconstitucionalidade, o estado de coisas inconstitucional, mas, estou dizendo, há um processo, mas ainda não foi completado, no combate ao desmatamento ilegal da Amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva, pelo que estou assentando que esse estado de coisas não foi ainda superado, embora eu esteja reconhecendo como parte dispositiva do meu voto que há um processo de reconstitucionalização ainda não completado, pelo que, neste ponto, mantenho a procedência da

**ADO 54 / DF**

ação e mudo as providências, por óbvio.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Procedência em parte?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Em parte, porque há esse processo ainda não acabado. Nesse item ainda, como desdobramento desse reconhecimento, propus que fosse determinado à União, aos órgãos e às entidades federais competentes que houvesse a retomada do PPCDAm e a adoção das providências. O PPCDAm foi realmente retomado, mas a quinta fase, que está em tramitação, ainda não foi completada. Então vou apresentar como reajusto. Vou até passar por eles e passar direto no que eu tinha votado.

Outro plano teria que ser apresentado para o Supremo Tribunal Federal em sessenta dias, mas isso foi há dois anos e, como eu disse, o plano já foi até superado. Tinha proposto que se estabelecesse que, até 2023, o período também está terminado, houvesse a comprovação de redução efetiva, com instrumentos e providências adotadas capazes do atendimento de redução do desmatamento aos níveis que tinham sido estabelecidos antes, inclusive por compromissos nacionais e internacionais, que era até 2020 – nós estávamos em 2022. Houve realmente a diminuição do desmatamento, mas não se chegou nem ao nível que o Brasil tinha adotado como compromisso para 2022.

Então, eu estaria mantendo, apenas, dilatando, estou propondo para 2025. Acho que o Ministro André Mendonça vai também se pronunciar sobre isso com o prazo mais dilatado. O prazo não é o problema para mim. Quando eu refiz para reajustar, passei de 2023 para 2025.

Também tínhamos estabelecido, ou eu tinha proposto para estabelecer, a redução efetiva e contínua até a eliminação dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e em unidades de conservação na Amazônia Legal. E isso não se comprova, pelo menos até aqui. Também vou explicitar isso mais adiante.

O desempenho efetivo dos instrumentos especificados, a forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato e/ou progressivo, com esse planejamento do PPCDAm até 2023, também me

**ADO 54 / DF**

manifestarei sobre isso.

Igualmente, propus que, pela gravidade daquele quadro que havia sido apresentado, que inviabilizava a efetividade da implementação do PPCDAm, se comprovasse, no Supremo Tribunal Federal, o cumprimento de todas as providências como: cronograma contínuo e gradativo; garantia de dotação orçamentária; liberação dos valores dos órgãos e fundos específicos, para que se desse cobro ao que tinha sido assentado constitucional e legalmente.

Também tinha adotado no meu voto que seria necessário determinar à União e às entidades federais, Ibama, ICMBio, Funai e outras que eventualmente fossem competentes, apresentarem, no prazo máximo, contado do voto, de quinze dias, com atualização mensal, no sítio eletrônico a ser indicado pela União, de relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão do cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, com as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados pelo Supremo Tribunal Federal.

Do mesmo modo, como item do voto, a submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do Ibama e do ICMBio, até dezembro de 2023, sobre as medidas de cumprimento das determinações que estava propondo.

Em 2.3.2023, Presidente, a União apresentou petição, afirmando que já teria havido, então, *“alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação, realidade superveniente apta a influenciar o resultado do julgamento de mérito”*.

Reconhecia que, *“Embora a apreciação do caso se encontre suspensa, é indispensável noticiar que (...) o contexto fático e normativo subjacente à presente demanda foi objeto de substancial alteração, ilustrada pela aprovação de atos normativos que indicam o restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas de combate ao desmatamento na*

**ADO 54 / DF**

*Amazônia*”.

Ali foram listados decretos expedidos, exatamente com providências administrativas, instituição da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle de Desmatamento, restabelecimento do PPCDAm, planos de ação para prevenção de controle e desmatamento, modificação da governança do Fundo Amazônia; enfim, as providências foram ali listas.

Então, não requereu fosse julgado prejudicado, mas requereu que *“se procedesse à modulação dos efeitos da decisão, de modo que se leve em consideração o novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática”*.

Pelas informações, então, reexaminei, e me vieram também outros documentos até dos *amici curiae*.

Apenas, portanto, para reajustar aqui, Presidente, digo que, sobre o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e a omissão do Estado brasileiro, a União afirmou que teria havido modificação substancial. As informações apresentadas pela União, especialmente a indicação do restabelecimento do PPCDAm, o reconhecimento do atual estado de coisas inconstitucional e da omissão em relação à função protetiva do Estado precisa ser mantido, como a Advocacia-Geral da União então reconheceu, ou seja, apenas reconhecendo que há processo de reconstitucionalização, mas pediu apenas modulação de efeito.

As medidas adotadas pela União para a mudança do quadro de inconstitucionalidade constatado em 2022 produziram resultados muito significativos. Conforme dados do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER, o desmatamento da Amazônia, nos primeiros sete meses de 2023, teve queda de 42,5% em comparação com o mesmo período do ano anterior, com destaque para redução de 66% do desmatamento em julho.

Diante da alteração desse quadro referente ao desmatamento da Amazônia e da omissão e considerando essa comprovação, como disse, estou reajustando para assentar o processo de reconstitucionalização, mas

**ADO 54 / DF**

que ainda não foi completado, de combate ao desmatamento ilegal da Amazônia no Estado brasileiro e do exercício da função protetiva. Então, só estou reajustando o ponto para esse dado.

Quanto à determinação de que a União, os órgãos competentes e suas entidades apresentassem plano de execução efetivo e satisfatório do PPCDAm e de outros que estejam vigentes, a União se manifestou no sentido de que, em 5.7.2023, houve a publicação do PPCDAm/5ª fase. Também ali havia a previsão de quatro eixos temáticos de atuação para 2023 a 2027: atividades produtivas autossustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento fundiário e territorial, instrumentos normativos e econômicos. Há tabelas anexadas.

A Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental do Ibama asseverou que a atividade de fiscalização está relacionada em um daqueles eixos, o eixo 2, e que, portanto, aqueles objetivos estariam em sintonia com o que tinha sido proposto. O que eles pediam, portanto, era apenas a dilação dos prazos.

Verifiquei que o restabelecimento do PPCDAm pelo Decreto n. 11.367, de 2023, atende os requisitos de efetividade e suficiência para a retomada das atividades. Entretanto, como disse, essa quinta fase ainda não está completada, pelo que considero ser preciso manter esse reconhecimento de reconstitucionalização, mas sem o seu término. Por isso, estou dando a procedência parcial.

Sobre a determinação de que sejam especificadas no PPCDAm formas para se alcançar, até 2023, a redução efetiva para alcançar essa meta, constam do documento pelo qual é explicitada a quinta fase do PPCDAm formas que têm esses eixos que apontei. Estou, portanto, mantendo, apenas dilatando o prazo para o período estabelecido pelo próprio plano.

Hoje, temos a demonstração de que a taxa de desmatamento da Amazônia referente ao período de agosto de 2022 a julho de 2023 ficou em 9.001km<sup>2</sup>, mais que o dobro acima da meta de 3.925 km<sup>2</sup>, que deveria ter sido cumprida até 2020. Portanto, ainda temos longo processo pela frente, pelo que estou reajustando apenas o prazo de cumprimento de



**ADO 54 / DF**

determinação, que eu tinha proposto que fosse para 2023, e estou levando até 2027, que é o período fixado pelo documento anexado aos autos.

Em relação ao item do meu voto no qual eu tinha proposto a redução efetiva e contínua até eliminação de desmatamento nas terras indígenas e unidades de conservação, nesse item a Advocacia-Geral da União anotou que, em 2023, com o início da nova gestão, fez-se o compromisso para reduzir a perda de vegetação nativa e a redução desse desmatamento. Não há, entretanto, nesse item, comprovação de que já se tenha chegado, pelo menos, a níveis satisfatórios.

Como há determinação expressa no voto para que a redução dos níveis de desmatamento seja contínua até a sua eliminação e não se demonstre que isso tenha sido alcançado nessas áreas, o que a União afirma se comprometer a cumprir até 2030, acho que deve ser mantida, como determinação deste Supremo Tribunal Federal, para que não haja descontinuidade possível de acontecer, como aconteceu de 2018 a 2022. Então, estou mantendo esse item do voto da determinação de cumprimento.

Na parte em que eu determinava que o plano apresentasse como resultado desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para fiscalização, constam do PPCDAm, agora, 2023/2027, como diretrizes, garantir maior responsabilização pelos crimes e infrações ambientais ligadas ao desmatamento e à degradação, articulados trabalhos que busquem fortalecer e integrar ações entre diferentes órgãos, merecendo destaque a ampliação da atuação remota de fiscalização ambiental federal, o aumento de índice de resolutividade de inquéritos e processo administrativo, o estabelecimento de força tarefa permanente para a responsabilização dos maiores desmatadores por ações civis públicas e compradores de políticas ilegais. Ainda, inovação da quinta fase do PPCDAm quanto às fases anteriores, que é de dar ênfase na integração das ações de inteligência e responsabilização pelo desmatamento ilegal.

Por tudo quanto foi exposto, concluo que, embora a União tenha atuado no sentido de incluir no PPCDAm a implementação dos

**ADO 54 / DF**

instrumentos relativos à fiscalização e investigação das infrações ambientais e aquelas a elas conexas, o processo de reconstitucionalização da proteção e conservação não está finalizado. Pelo que me parece necessária a continuidade, manter a determinação no sentido de ser necessário o acompanhamento do desempenho dos órgãos de fiscalização e o combate às infrações ambientais. Estou mantendo, portanto, o voto nesse item.

Quanto à determinação de que o PPCDAm deveria incluir como ações e resultados a forma e os meios para o cumprimento imediato e progressivo do planejamento, como consta do PPCDAm, a inclusão de cronograma, que veio nessa quinta fase de execução, relaciona-se a eixos, não a providências ou medidas concretas. Nesse ponto, penso que é preciso haver mesmo compromisso do Estado brasileiro, independentemente de qual governo, do dever constitucional de garantia de meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mantenho, portanto, a determinação, considerando a necessidade de afirmação compromissária, nos órgãos do Poder Executivo federal, de continuidade, consistência, dessa quinta fase do PPCDAm, retomada nos últimos catorze meses, das novas orientações e práticas governamentais em relação ao objeto desta arguição, que é a proteção ambiental.

Quanto à determinação de que o PPCDAm apresentasse a este Supremo Tribunal Federal, no dia 4.4.2022, era em sessenta dias, plano de fortalecimento institucional do Ibama, principalmente, e da Funai, considerados completamente esvaziados no período anterior e que deu ensejo a esta ação, a União sustentou, pela petição apresentada nos autos, estar atuando para o fortalecimento das entidades públicas para combater o desmatamento na Amazônia. Afirma que o Ministério do Meio Ambiente tem realizado ações para esse fortalecimento. Com a nova gestão, foram realizados seis processos seletivos – vai-se explicando para quais cargos e outros –, que o Ministério do Meio Ambiente também estaria em fase de planejamento, que já teria realizado concurso, embora não tenham sido ainda preenchidas todas as vagas.

Sobre o aspecto financeiro, a Secretaria Executiva do Ministério do

**ADO 54 / DF**

Meio Ambiente teria aportado novos recursos para a retomada de apoio a projetos do Fundo Amazônico. Ainda hoje, Presidente, há notícias de que a Ministra do Meio Ambiente acaba de também obter, para o Fundo Amazônico, a adesão do Japão, o que significa continuidade real de providências. Nesse caso, não estou anotando no voto, porque vi isso na noite de ontem.

Portanto, neste caso, temos o compromisso do governo de fortalecimento dos órgãos que atuam no combate e fiscalização ao desmatamento da Amazônia. As informações prestadas pela Advocacia-Geral da União não especificam as datas, como se pretende prover devidamente todos os cargos.

Os *amici curiae* compareceram para revelar que “a atual gestão enviou ao Congresso Nacional projeto de lei orçamentária anual (que foi de 2023 para 2024) que, no entanto, no lugar de prever aumentos expressivos para a pasta ambiental e seus órgãos vinculados, propôs nova redução de orçamentos, o que pode inviabilizar a suficiência das ações na execução do PPCDAm”.

A lei orçamentária já foi aprovada, sancionada e destinou 3,6 bilhões de reais à pasta do meio ambiente. Mas, para 2023, esse valor era de 4,3 bilhões. Então, houve, na verdade, redução. Portanto, estou mantendo o que tinha proposto no voto com relação à determinação de compromisso de atendimento pleno, inclusive dando suficiência de recursos para que haja eficiência e eficácia das providências.

Portanto, eu manteria no sentido de se incluir, no PPCDAm, cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, liberação dos valores do Fundo Amazônia, que nós aqui já votamos inclusive em ação de relatoria da Ministra Rosa Weber, reconhecendo que tinha sido paralisado.

Digo sempre que não basta o verbo, é preciso a verba, para haver então a garantia da eficácia das medidas. Por isso, não estou retirando, porque estou convencida de que isso não é política de governo, é política de Estado. O Brasil não pode ficar, a cada governo, tendo solução antidemocrática ambiental. É preciso que se mantenha a estabilidade respiratória democrática. Essa é a razão pela qual, neste caso, estou

**ADO 54 / DF**

mantendo o meu voto como proposto.

Sobre o item no qual eu dizia que me baseava no princípio republicano de transparência e participação da sociedade, determinando que a União, as entidades federais Ibama e ICMBio e a Funai, além de outras entidades passassem a apresentar no prazo que ali dava de quinze dias, 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 com as ações e os resultados das medidas adotadas no 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, quanto a esse item, a Advocacia-Geral da União peticionou no sentido de que o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, em despacho, teria informado que todos os dados de atuação e de fiscalização do Ibama estão disponíveis.

Não se comprova, entretanto, que a União teria atuado no sentido de apresentar, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, esses relatórios transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro. Há relatórios que estão sendo disponibilizados, mas o que tínhamos pensado era exatamente que essa informação precisa chegar ao cidadão. Isso não está comprovado. Estou mantendo o voto nesse ponto.

Sobre a determinação contida no meu voto, no sentido de que se apresentasse, no PPCDAm, submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça, esses relatórios, a Advocacia afirma que submeterá ao Observatório do Meio Ambiente os dados apresentados no requerimento.

Não se comprova, entretanto, que essa determinação tenha sido cumprida e que tenham sido submetidos ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça os dados e os mapas na forma que eu tinha proposto no meu voto. Por isso,

**ADO 54 / DF**

mantenho o item no sentido de ser obrigatório que se apresentem ao órgão específico do Conselho Nacional de Justiça, o Observatório de Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas, esses relatórios, com os dados progressiva ou permanentemente atualizados. Essa a razão pela qual mantenho também esse item em meu voto.

Portanto, o reajuste, Presidente, é basicamente para reconhecer a reconstitucionalização, uma vez que era constitucional, nós reconhecemos o estado de coisas inconstitucional, ou eu propunha isso, e há realmente retomada de todas as providências. Entretanto, não me parece que elas tenham sido suficientes para vencer o momento de transição, para o que, espero, seja mesmo a reconstitucionalização plena da questão ambiental, naquilo que diga respeito ao Estado brasileiro, ou seja, basicamente aos órgãos e entidades vinculados à questão ambiental do Poder Executivo.

É como reajusto, agradecendo mais uma vez, Senhor Presidente, a palavra e ao Ministro André Mendonça por ter-me permitido fazer este reajuste.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Ministra Cármen, embora em muito menor escala, Vossa Excelência, portanto, mantém o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Mantenho o estado de coisas “ainda inconstitucional”, mas com o reconhecimento de que há processo de reconstitucionalização. Quer dizer, eu não considero superados os problemas nos itens que aqui adotei.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - E Vossa Excelência determina alguma complementação de plano ao PPCDAm existente?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Não, porque eles já retomaram, refizeram e estão cumprindo a quinta fase.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Então é o cumprimento do que já existe que Vossa Excelência está determinando?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Com a

**ADO 54 / DF**

comprovação para o Conselho Nacional de Justiça, dentro do que eu propunha, e para o Supremo Tribunal Federal de que as providências foram tomadas, e há afirmação compromissária, como eu e o Ministro André Mendonça chegamos a conversar, um dado compromissário, não apenas trazendo documentos no sentido que “será feita, será enviado ao Conselho Nacional de Justiça, já estamos fazendo”, mas não se completa.

Por exemplo, como eu lembrei, a diminuição da dotação orçamentária não sinaliza que a cada momento nós não teremos uma dificuldade, digamos, reconhecendo os limites que são próprios de o Poder Executivo avaliar. Porém, que haja essa afirmação compromissária de continuidade. Por isso, ainda mantenho o reconhecimento de “ainda inconstitucional”, mas em fase de reconstitucionalização.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Eu vou pedir a Vossa Excelência que depois encaminhe o novo dispositivo para eu poder submeter à votação, porque tem muitos itens.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Enquanto o Ministro vota, então, peço ao gabinete que faça a impressão.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Sem dúvida.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REDATOR** DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA  
**ACÓRDÃO**  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : RAYSSA CARVALHO DA SILVA  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL  
**ADV.(A/S)** : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES  
**ADV.(A/S)** : MOARA SILVA VAZ DE LIMA

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

**I. SÍNTESE DOS FEITOS EM JULGAMENTO**

1. Trata-se de julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760/DF, com pedido liminar, ajuizada por Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (Rede), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), *“a fim de que sejam adotadas as providências urgentes listadas ao final, voltadas ao equacionamento de graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática”* (e-doc. 1, p. 2), e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 54/DF, com pedido liminar,

**ADO 54 / DF**

proposta pela Rede em face de omissão inconstitucional perpetrada pelo então Presidente da República e pelo então Ministro do Meio Ambiente relativamente à “*tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivos os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e §1º, incisos VI e VII da Constituição Federal*” (e-doc. 1, p. 1 da ADO nº 54/DF).

2. Na ADPF nº 760/DF, os requerentes pleiteiam o seguinte:

“(…) 439. Ao final, os Partidos Arguentes, corroborados pelas Entidades que pleiteiam ingresso como *amici curiae*, requerem sejam julgados procedentes os pedidos finais, conforme segue:

(i) Requerem seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados:

(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos 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



**ADO 54 / DF**

verificada entre os anos de 1996 e 2005 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;

(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e

(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.

(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia

**ADO 54 / DF**

Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.

440. Sobre a condução processual, requerem

(iii) Com vistas a garantir a efetividade e a contínua progressividade das ações estatais no cumprimento das medidas cautelares objeto da presente ADPF: requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal, que e confirme o cumprimento da medida cautelar e se execute satisfatoriamente o PPCDAm, apresentando cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública em questão, considerados os parâmetros objetivos mencionados no item '(i)', acima, tudo a ser homologado

**ADO 54 / DF**

por esse Excelso Pretório;

(iv) Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda – como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes –, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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; (v) Requerem seja criada Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação<sup>305</sup>, a ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteadas pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a

**ADO 54 / DF**

análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades *amici curiae* da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e personalidades designadas por Vossa Excelência; (vi) Ademais, considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo.

441. Ademais, requerem sejam mantidos os termos dos presentes pedidos cautelares – voltados à execução – em caso de eventual substituição parcial ou total ou ainda de qualquer outra alteração da situação fática relacionada à denominação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, registrando-se desde já que, caso isso ocorra, deverão estar incluídos nos eventuais novos instrumentos de planejamento governamental, diretrizes estratégicas, linhas de atuação, metas concretas, ações definidas para cada meta, cronograma para o alcance de cada meta, distribuição de

**ADO 54 / DF**

competências e de responsabilidades em cada órgão governamental – perpassando diferentes ministérios –, articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais), fontes claras de recursos, resultados esperados e indicadores para monitoramento dos resultados, tudo específico para o bioma da Amazônia e visando o cumprimento das metas climáticas brasileiras, tal como especificado nos pedidos. Em face do princípio da vedação ao retrocesso e demais mandamentos constitucionais aplicáveis, novos planos de prevenção e combate ao desmatamento da Amazônia devem contemplar, no mínimo, o rigor ambiental e a robustez técnica da última fase do PPCDAm, nunca menos.

442. Requerem, ainda, que a adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento.

443. Por fim, solicitam seja determinado que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional” (e-doc. 1, p. 145-148 da ADPF nº 760/DF).

3. Por sua vez, na ADO nº 54/DF, constam os pleitos que seguem:

“Ante todo o exposto, requer o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão e postula para que:

1 – Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo

7

**ADO 54 / DF**

Relator, *ad referendum* do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;

2 – Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;

3 – Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:

- 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.

5 – Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do

**ADO 54 / DF**

Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumbamento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária;" (e-doc. 1, p. 26-27).

4. No mais a mais, quanto aos demais expedientes e incidentes processuais ocorridos até a Sessão Plenária de 06/04/2022, **subscrevo na íntegra o cuidadoso e exauriente relatório elaborado pela eminente Ministra Cármen Lúcia**, que foi disponibilizado previamente, nos termos do art. 87, inc. I, do RISTF, já lido neste Plenário, em 30/03/2022, e, atualmente, está disponível no sistema eletrônico da Corte.

5. Nas Sessões Plenárias de 31/03/2022 e 06/04/2022, a ilustre Vice-Decana do Supremo Tribunal Federal apresentou voto no qual conheceu e deu procedência tanto à arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

6. **Em termos preliminares**, a despeito de ter adotado em ambos os feitos o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999, Sua Excelência propôs a conversão desse ato em julgamento definitivo do mérito das ações, à luz do princípio da razoável duração do processo e da instrução processual já perfectibilizada.

7. Afirmou, ainda, a natureza constitucional da matéria, apta, portanto, a instaurar a via do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade.

8. Reputou atendido o requisito da subsidiariedade na espécie, tendo em vista ter sido alegado no petítório inicial que *"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*

**ADO 54 / DF**

*Amazônia Legal – PPCDAm”.*

9. Rejeitou também a alegação de inadequação do processo objetivo para as finalidades de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas, uma vez que *“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”.*

10. Quanto à inviabilidade de investigação probatória em processo objetivo, assentou que *“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”.*

11. Conhecidas as ações em questão, a eminente Ministra Cármen Lúcia empreendeu notável esforço argumentativo, a título de **expor as premissas de seu raciocínio**. Assim, teceu robustas considerações acerca da existência do Estado Constitucional Ecológico no Direito brasileiro vigente, sob a perspectiva de fatos históricos, da Constituição de 1988, de lições doutrinárias e do repertório jurisprudencial deste Pretório Excelso.

12. Colheu, ainda, do subsistema constitucional ambiental os seguintes princípios, sobre os quais passou a individualmente explanar: (i) da dignidade ambiental; (ii) da ética ambiental; (iii) da solidariedade em matéria ambiental; (iv) da eficiência ambiental; (v) da responsabilidade em matéria ambiental; e, mais a frente no voto, o (vi) princípio da proibição do retrocesso ambiental.



**ADO 54 / DF**

13. Articulou com os tratados subscritos pelo Brasil em matéria ambiental, com a finalidade de extrair os deveres assumidos pelo Estado no que toca ao desmatamento.

14. Seguidamente, defendeu que *“o dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz o espaço de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental”*. Afinal, cabe ao Estado suprir tutela deficiente a esse direito fundamental. Nesse sentido, a seu ver, é dado ao Poder Judiciário o controle das políticas públicas em matéria ambiental, *“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”*. Por fim, concluiu:

*“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 (...) 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.”*

15. Em tópico referente ao desmatamento da Floresta Amazônica, a Ministra Relatora apresentou informações acerca desse fenômeno desde o início dos anos 1970, como, por exemplo, que *“de 1972 a 1992 (da*

**ADO 54 / DF**

*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>”, assim como dado segundo o qual “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>”.*

16. De outro lado, sustentou que, desde 2004, a implementação do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônica (PPCDAm) representou exitoso esforço governamental no sentido de combater o desmatamento desse bioma, como se depreende de informação no sentido de que *“a queda do desmatamento nos anos de 2005 a 2012 cai mais de 80%, ficando em menos de 4.600 km<sup>2</sup>”*.

17. Esgrimidas essas premissas de raciocínio, a Relatora passou a dedicar atenção a seis eixos de impugnação depreendidos da petição inicial, a saber: (i) redução da fiscalização e controles ambientais; (ii) abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; (iii) redução e inexecução orçamentária; (iv) enfraquecimento normativo no quadro ambiental; (v) falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm; e (vi) o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional. Limito-me, neste momento, a enunciá-los, uma vez que seguirei essa mesma lógica expositiva na parte decisória deste voto-vista logo a seguir.

18. Por fim, a Ministra Cármen Lúcia apresentou, em relação ao seu voto, o seguinte dispositivo:

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

**ADO 54 / DF**

**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**

**ADO 54 / DF**

**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;

*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 feita em sucessão 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;

**ADO 54 / DF**

**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 dos órgãos e fundos específicos (se for o caso, também os 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,**

**ADO 54 / DF**

**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.” (grifos no original).

19. Após o voto da Ministra Cármen Lúcia, cabendo-me, pela ordem

**ADO 54 / DF**

de antiguidade, pronunciar-me, **pedi vista dos autos em Gabinete para melhor reflexão sobre a matéria.**

20. Embora despiciendo, naquela assentada, reputei conveniente apresentar justificativas a esse expediente regimental. Com base em minha experiência profissional, lembrei o esforço de criação do G-Amazonia Legal, responsável pela propositura de ações civis públicas e execução de multas ambientais no âmbito da Advocacia-Geral da União, bem como as dificuldades administrativas enfrentadas quanto à repressão de ilícitos penais.

21. Expus, ainda, ao Plenário a coincidência parcial das ações ora em julgamento com outros processos objetivos sob minha relatoria, a partir do cotejo entre os pedidos constantes em cada uma das petições iniciais, inclusive da lavra das mesmas agremiações políticas aqui requerentes. Também essa razão motivou o meu pedido de vista.

22. De modo preambular, também esbocei quatro pontos que, a meu sentir, são fundamentais para o desate satisfatório da questão jurídica ora em julgamento, quais sejam: (i) a regularização fundiária, que possibilitaria a responsabilização de pessoas quanto aos ilícitos ambientais praticados; (ii) a responsabilidade comum da União e dos Estados, uma vez que a proteção ambiental da região demanda articulação federativa; (iii) a criminalidade transnacional envolvida em delitos ambientais, dado que estes possuem abrangência para além do território nacional; e (iv) o combate à criminalidade organizada.

23. Em 02/03/2023, por meio da Petição STF nº 19.087/2023, o Advogado-Geral da União veio aos autos informar a este Supremo Tribunal Federal a “*alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação*” (e-doc. 76, p. 1 da ADO nº 54/DF), a partir de janeiro de 2023. Citou as seguintes iniciativas:

**ADO 54 / DF**

“6. Sobre o tema, destacam-se: i) o Decreto nº 11.372/2023, que altera o Decreto nº 10.244/2020 e modifica a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, instituído pela Lei nº 7.797/1989; ii) o Decreto nº 11.373/2023, que altera o Decreto nº 6.514/2008 e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais e o processo administrativo federal para a apuração dessas infrações; iii) o Decreto nº 11.367/2023, que institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal; iv) o Decreto nº 11.368/2023, que modifica o Decreto nº 6.527/2008 e dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia; v) o Decreto nº 11.369/2023, que revoga o Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, o qual instituíra o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala; vi) e o Decreto nº 11.349/2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, além de remanejar cargos em comissão e funções de confiança.

7. Diante desse novo cenário regulador, igualmente merece ser pontuada a publicação de Despachos pelo Presidente da República, os quais acarretam reflexos diretos sobre o tema ambiental (...) 8. Especificamente no âmbito desta Advocacia-Geral da União, por força do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, foi criada a Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, com o objetivo de viabilizar uma articulação institucional entre órgãos e entidades de defesa do



**ADO 54 / DF**

clima e do meio ambiente, bem como de consolidar soluções jurídicas no processo de transição do Brasil para um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social.

9. Como visto, a elaboração de novas regras regulamentadoras da gestão ambiental evidencia o restabelecimento/aprimoramento de planos de ação governamentais direcionados ao cumprimento de metas administrativas relativas à fiscalização de biomas nacionais e à preservação do meio ambiente como um todo.” (e-doc. 76, p. 3 da ADO nº 54/DF).

24. Afirmou, ainda, uma suposta modificação no posicionamento do Governo Federal, que ora se dedicaria em favor de *“uma aguda mudança de postura do governo federal quanto ao compromisso com políticas públicas essenciais à proteção do meio ambiente e dos biomas brasileiros, com a reativação de planos de prevenção e controle de desmatamento que são objeto da presente arguição”* (e-doc. 76, p. 8 da ADO nº 54/DF).

25. Com efeito, o Advogado-Geral da União defendeu que essas medidas seriam suficientes para fazer cessar o *“estado de coisas inconstitucional”* apontado no voto da Ministra Relatora, nos seguintes termos:

“15. Sendo assim, diante da modificação substancial do quadro fático e normativo no qual se sustentam as alegações de descumprimento aos preceitos fundamentais, aqui traduzida nas ações que vêm sendo implementadas a partir de 1º de janeiro de 2023 e que serão continuadas e incrementadas doravante, já assegurando a retomada do inequívoco compromisso de Estado com a questão ambiental, tem-se, portanto, a cessação do estado de coisas inconstitucional apontado no voto de Sua Excelência a Min. Relatora.

**ADO 54 / DF**

16. Caso Sua Excelência conclua que ainda persiste algum ponto a ser reavaliado, requer a União seja oportunizada vista dos autos para nova manifestação sobre eventual debate remanescente.

17. Nesse quadro, revela-se indispensável, quando da apreciação do mérito do presente feito, que se proceda à modulação dos efeitos da decisão, de modo que se leve em consideração o novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática, o que desde já, respeitosamente, requer-se” (e-doc. 76, p. 8-9 da ADPF nº 760/DF).

26. Ato contínuo, os *amici curiae* Instituto Socioambiental, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Laboratório do Observatório do Clima, Greenpeace Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul manifestaram-se no sentido de que hodiernamente “*não há elementos fáticos aptos a justificar a cessação do estado de coisas inconstitucional*” (e-doc. 184, p. 2 da ADPF nº 760/DF). Ponderam, em síntese, o que segue:

“4. No presente caso, conforme os elementos a serem expostos adiante, tanto não houve a cessação concreta da omissão estatal na Amazônia, visto que ainda não houve sequer a reedição do PPCDAm e de seus respectivos planos de execução, como também não houve alteração significativa do quadro fático de massiva violação de direitos fundamentais socioambientais no bioma, por ainda persistir o quadro de ilegalidade generalizada contra o meio ambiente e contra as populações afetadas descrito na petição inicial. Por ora, a União encontra-se em uma etapa preliminar de reelaboração da

**ADO 54 / DF**

política pública, em relação à qual ainda não houve a edição de atos administrativos para o seu restabelecimento e, bem assim, para a aferição de impactos positivos concretos.

5. Nesse sentido, não se pode perder de vista, como bem delimitado no irretocável voto da Exma. Sra. Ministra Relatora, que o objeto da presente ADPF consiste na execução efetiva do PPCDAm e no atingimento de resultados satisfatórios e condizentes com as metas climáticas brasileiras. Não se trata de demanda destinada ao restabelecimento normativo dessa política pública essencial, que ainda sequer ocorreu, mas de sua execução efetiva e de seus resultados satisfatórios” (e-doc. 184, p. 2 da ADPF nº 760/DF).

27. Os “*Amigos da Corte*” alegaram que, tanto na execução quanto nos resultados determinados no voto da Ministra Relatora, não teriam sido contemplados por medidas concretas. Trouxeram os seguintes subsídios fáticos referentes à não percepção de redução significativa do desmatamento ou degradação da Floresta Amazônica, sendo que o mês de fevereiro de 2023 teria representado o mais alto índice da série histórica, assim como os alertas incidentes sobre Terras Indígenas aumentaram 141% em comparação ao mesmo período de 2022 e os incidentes sobre Unidades de Conservação, em 14%. Enfim, manifestaram-se pela persistência de interesse quanto a todas as medidas determinadas pela Relatora:

“11. Sobre a questão dos resultados, observe-se que, segundo dados oficiais do Instituto Nacionais de Pesquisas Espaciais/INPE (DETER), não foi percebida redução significativa e progressiva nos alertas de desmatamento, degradação florestal e garimpo na Amazônia Legal em 2023. Enquanto janeiro e abril (até 28.04.2023, último dado disponível) tiveram queda de, respectivamente, 68,1% e 4,4%, o

**ADO 54 / DF**

mês de fevereiro de 2023 registrou o mais alto índice na Amazônia Legal desde o início da série histórica, com mais de 39 mil hectares em alertas, um aumento de 79% em relação ao mesmo mês de 2022, e em março houve novo aumento de 41,3%. Ainda que os alertas do DETER/INPE não sirvam para aferir com exatidão os níveis de desmatamento, o que só é possível a partir do dado anual disponibilizado pelo PRODES/INPE, os resultados servem para indicar tendências. No caso, até o momento, não há tendência de queda significativa e progressiva do desmatamento e de outras atividades destrutivas, bem como seguem constantes as mortes de defensores do meio ambiente, especialmente lideranças indígenas e de comunidades tradicionais.

12. Igualmente, em 2023, não se verificou ‘redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais’. Pelo contrário, de 01.01.2023 a 28.04.2023 (último dado disponível), os alertas incidentes sobre Terras Indígenas na Amazônia legal cresceram 141% em comparação com o mesmo período de 2022 (01.01.2022 a 28.04.2022) e as Unidades de Conservação federais na Amazônia legal registraram um aumento de 14% em alertas.

13. Ademais, subsiste a relevância do que constou no item “b” do dispositivo do voto, ante a continuidade, sem qualquer alteração, do estado de penúria no qual se encontram os órgãos e entidades federais competentes, fator que inviabiliza a adequada e suficiente ação estatal. Em todos os órgãos ligados à aplicação do PPCDAm, a progressiva redução de fiscais ao longo dos últimos anos ainda não foi revertida.

(...)

14. Ademais, por se tratar de dever ambiental constitucional de natureza procedimental, como bem delimitado no r. voto de Vossa Excelência, igualmente subsiste a necessidade do disposto no item “c”, consistente na

**ADO 54 / DF**

concretização do dever de transparência sobre as medidas as serem adotadas para o cumprimento da r. decisão.

15. Por fim, quanto ao comando previsto no item “d”, de submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, não cabe às entidades *amici curiae* avaliar e se posicionar sobre a necessidade ou não de sua manutenção” (e-doc. 184, p. 4-5 da ADPF nº 760/DF).

28. Por fim, outro fato de singular relevância para o presente caso é o advento da 5ª fase do PPCDAm, em 05/06/2023, que será abordado no curso deste voto. A meu ver, esta abordagem é possível, tendo em vista a **natureza aberta da causa de pedir dos processos levados a efeito no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade no âmbito desta Suprema Corte**. Além disso, considero que, em um futuro breve, o Tribunal deverá fixar orientação pertinente à adaptação de dogmas processuais na excepcional hipótese de processos estruturais.

29. Em 20/06/2023, os processos foram liberados para a continuação do julgamento.

São essas as essenciais considerações de início. **Passo a votar.**

30. Após detida análise das transcrições de audiências públicas já realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, embora não nestes autos, a leitura das peças processuais constantes nos feitos e em outros correlatos, assim como mediante revisão sistemática de literatura pertinente a mais de uma centena de artigos científicos, **declaro que firmei convicção em sentido substancialmente convergente à e. Relatora, Ministra Cármen Lúcia, ou seja, conhecerei da ADPF e da ADO para julgá-las procedentes, ainda que em parte**. Nesse ponto, em

**ADO 54 / DF**

função da multiplicidade de pleitos constantes e de somente parcela desses ter sido acolhida pela e. Ministra Relatora, como tratarei logo à frente, caso não se logre outra resultante no curso desta deliberação colegiada, **ponto que julgarei procedentes os pedidos, em maior extensão e em formatação ligeiramente diferente em relação ao que proposto pela Relatora.**

31. Mencionado o ponto de chegada deste voto-vista, informo também que, na medida das capacidades deste Vistor, **este voto assumirá a lógica expositiva apresentada pela eminente Vice-Decana deste Supremo Tribunal Federal**, por brevidade quanto às concordâncias e por dialeticidade no que toca às mínimas diferenças de pensamento.

**II. PRELIMINARES**

32. De plano, assento que acompanharei a eminente Relatora no **sentido de rejeitar todas as preliminares suscitadas ao longo da instrução processual.**

33. Sendo assim, inicialmente, a despeito de ter sido acionado o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999, **anuo à conversão do presente julgamento em definitivo de mérito**, tendo em vista o postulado constitucional da razoável duração do processo, a desnecessidade de informações complementares e a recente prática jurisprudencial desta Corte.

34. Igualmente, deixo de acolher, nos termos do voto da Relatora, as alegações preliminares quanto *(i)* à ausência de matéria constitucional, *(ii)* ao atendimento do pressuposto da subsidiariedade, *(iii)* à inadequação do processo objetivo para as finalidades de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas e *(iv)* à impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo.

**ADO 54 / DF**

35. Por lealdade e para evitar incompreensões em casos futuros, explícito que existiriam algumas dissonâncias teóricas entre meu entendimento e o da eminente Ministra Relatora em pontos laterais, as quais não irei insistir nesta assentada, *verbi gratia* no que toca ao ônus argumentativo que se deve exigir dos legitimados (agremiações políticas integrantes da oposição ao Governo Federal regente no momento do ajuizamento das ações) para submeterem controvérsias constitucionais perante a Corte, à espera de medidas estruturais em sede de jurisdição constitucional, assim como as potencialidades e os limites da ADPF e da ADO como instrumentos de controle judicial das políticas públicas.

Ilustrativamente, sob pena de o Supremo Tribunal Federal indevidamente substituir o agente decisório de políticas públicas, compreendo que devem os requerentes apresentar sólida evidência científica da universalidade das proposições de programas contidos nos pedidos. Demais disso, entendo ser plenamente possível investigação probatória no âmbito de processos objetivos, realidade essa que passa a demandar até mesmo elaboração dogmática de uma teoria das provas no processo constitucional brasileiro (MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo Constitucional e Democracia*. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 696-699 e 704-716; HERANI, Renato Gugliano. *A Prova da Inconstitucionalidade*. Curitiba: Prismas, 2016, p. 153-184).

36. Noutro giro, fiquei vencido, na honrosa companhia dos Ministros Roberto Barroso, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, no julgamento da ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, publicação pendente até o momento de devolução da vista dos autos para continuidade de julgamento, quanto ao cabimento de ação direta por omissão em controvérsia correlata a respeito do Fundo Amazônia. Assim, ressalvado meu posicionamento pessoal — **o qual mantenho** —, não me parece produtora lançá-lo novamente aqui.

**ADO 54 / DF**

37. Por fim, deixo de acolher, ainda, a questão apresentada, no mês de março de 2023, pelo Advogado-Geral da União, a qual diz respeito à alteração fática decorrente de mudança de postura governamental na esfera federal, pois, ao ver dessa alta autoridade federal, a “*mudança de postura*” vertida em declarações públicas e um par de decretos presidenciais faria cessar o estado de coisas inconstitucional na gestão federal do desmatamento na Floresta Amazônica. Mesmo depois da publicação da 5ª fase do PPCDAm em junho de 2023, os *amici curiae* ostentam plena razão ao afirmarem a significativa utilidade dos provimentos trazidos no voto-condutor da Ministra Cármen Lúcia para a superação de um “*estado de violação massiva de direitos fundamentais*”. Do contrário, isto é, se a mudança de postura de um governo fosse suficiente para afastar o instituto do estado de coisas inconstitucional, com o devido respeito, a efetividade da jurisdição constitucional resvalaria para a ambiência retórica.

38. Em suma, rejeitando as questões preliminares lançadas pelos sujeitos processuais, **conheço integralmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.**

39. Ultrapassadas essas questões, **passo a abordar, individualmente, cada um dos tópicos suscitados pela Ministra Relatora.** De antemão, por brevidade e para evitar redundância, deixo de abordar os múltiplos princípios constitucionais e o Estado Ecológico de Direito tratados pela e. Relatora.

### **III. O DESMATAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA**

40. Em instigante excerto de seu voto, a eminente Ministra Cármen Lúcia contextualizou a controvérsia constitucional em tela, expondo os



**ADO 54 / DF**

componentes geográficos da Floresta Amazônica e respectiva dignidade constitucional, tendo em conta que o art. 225, § 4º, da Constituição da República faz expressa referência a essa floresta tropical.

41. No âmbito informativo, Sua Excelência noticiou que o problema constitucional do desmatamento na Amazônia é crônico, uma vez que **remonta aos anos 1970**:

“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 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>.

(...)

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

**ADO 54 / DF**

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.”

42. Ainda, fez referência à inflexão ocorrida com o advento do PPCDAm a partir de 2004, nos seguintes termos:

“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

**ADO 54 / DF**

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>.”

43. Noutro giro, proveu dados a respeito de ilícitos ambientais, *modus operandi* dos infratores e o estado da arte quanto ao desmatamento em unidades de conservação e terras indígenas.

44. De minha parte, após detido exame da matéria, **cheguei à mesma conclusão de Sua Excelência**. Apenas me parece imprescindível utilizar breve momento da exposição deste voto para formular compreensão própria sobre a trajetória do desmatamento da Floresta Amazônica, sobretudo nas dimensões ecológica, social e histórica, haja vista que se trata de uma condição de possibilidade para o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional.

45. Na **década de 1970**, instituições oficiais como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e o Instituto Nacional de Pesquisas

**ADO 54 / DF**

Espaciais já empreendiam esforços para estimar o nível de desmatamento na floresta em tela. De início, a equipe do projeto governamental Radam,<sup>1</sup> organizado pelo Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia, com base em radares aéreos, sugeriu que uma quantidade pequena de desmatamento ocorrera até aquele momento. Depois, mediante análise de imagens de satélite do programa LANDSAT, operado pela NASA, chegou-se ao dado estimado de que em 1975 apenas 30.000 km<sup>2</sup> ou 0,6% da Floresta amazônica fora desmatada. Em seguida, em 1978, o INPE interpretou que 1,55% da Amazônia Legal havia sofrido desmatamento, dado que se comprovou, posteriormente, subestimado. De acordo com estudo de Philip Fearnside, publicado em 1982, um conjunto de decisões governamentais seria responsável pelo incremento dos índices de desmatamento na região à época, especialmente a construção de estradas e rodovias (v.g. rodovia Transamazônica), criação de gado e a concessão de incentivos fiscais.<sup>2</sup> Ali, já se tinha clareza quanto ao aumento desse fenômeno no iter entre 1975 e 1978, em 33%.

46. **Nos anos 80**, também com base no LANDSAT, David Skole e Compton Tucker identificaram que a situação da Floresta Amazônica correspondia a mais de 70% de todo desmatamento em florestas tropicais. Nessa década, o desmatamento aumentou de 78.000 km<sup>2</sup> em 1978 para 230.000 km<sup>2</sup> em 1988, e o total de *habitats* afetados de 208.000 km<sup>2</sup> para 588.000 km<sup>2</sup>.<sup>3</sup> Por sua vez, também na esteira do LANDSAT, Dennis

---

<sup>1</sup> *Vide*: BORGES, Guilherme de Freitas; RAJÃO, Raoni Guerra Lucas. Projeto radam: (re)descobrimo o projeto de sensoriamento remoto aplicado ao mapeamento da amazônia. *Revista FSA*, Teresina, v. 13, n. 6, p. 3-17, nov./dez. 2016. LIMA, Mário Ivan Cardoso de. *Projeto Radam: uma saga amazônica*. Belém: Paka-Tatu, 2008.

<sup>2</sup> FEARNSIDE, Philip M. Deforestation in the Brazilian Amazon: how fast is it occurring? *Interciencia*, v. 7, n. 2, p. 82-85, 1982.

<sup>3</sup> SKOLE, David; TUCKER, Compton. Tropical deforestation and habitat fragmentation in the

**ADO 54 / DF**

Mahar informava um aumento significativo no desmatamento na década, isto é, 125.000 km<sup>2</sup> no ano 1980 para quase 600.000 km<sup>2</sup> em 1988, o que equivaleria a 12% da floresta, território esse superior ao da República Francesa. Segundo o pesquisador, a literatura da época identificava as seguintes determinantes desse processo: agricultura de pequena escala, criação de gado, exploração madeireira, pavimentação asfáltica, empreendimentos hidrelétricos, mineração e crescimento urbano. Embora não fosse viável determinar o grau de participação no desmatamento observado de cada um desses fatores, Mahar já apontava a relevância das políticas governamentais federais e estaduais nesse processo, desde a construção das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho até a exploração de gado, movidos por incentivos fiscais e crédito subsidiado via Sudam, perpassando pela implantação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste)<sup>4</sup>, voltado à absorção do fluxo migratório entre Rondônia e Mato Grosso, do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia, e do Projeto Grande Carajás, criado pela Companhia Vale do Rio Doce e ocupando quase 1 milhão km<sup>2</sup>, em relação a atividades mineradoras e agropecuárias.<sup>5</sup>

47. No mesmo contexto, Hans Binswanger apontava que as políticas fiscais gerais e especiais, os direitos de propriedade e alocação de terras e o crédito agrícola eram os grandes responsáveis pela aceleração do

---

Amazon: satellite data from 1978 to 1988. *Science*, v. 260, p. 1905-1910, jun. 1993.

<sup>4</sup> MARGULIS, Sergio. O desempenho do governo brasileiro, dos órgãos contratantes e do Banco Mundial em relação à questão ambiental do programa Polonoroeste. *Texto para discussão*, Brasília, IPEA, n. 227, ago. 1991.

<sup>5</sup> MAHAR, Dennis. Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region. *Environment Department Working Paper*, n. 7, jun. 1988.

## ADO 54 / DF

desmatamento na Amazônia, bem como aumentaram a concentração fundiária e reduziram a possibilidade de ascensão social da população local.<sup>6</sup>

48. Em complemento, ao fim dessa década, era conhecido o diagnóstico científico no sentido de que existia uma grande correlação entre o desmatamento no território amazônico e as mudanças climáticas, além da irreversibilidade do processo, o “*tipping point*” mencionado pela eminente Relatora, caso continuado naqueles termos.<sup>7</sup>

49. Na década de 1990, houve um decréscimo do desmatamento no primeiro lustro, nas imediações da Rio-92, seguido de um pico histórico no ano de 1995. No restante da década, existiu uma crescente no desmatamento (com exceção do ano de 1997), com ápice no ano 2004. Nesse cenário, restou evidente que a solução para esse grave problema nacional não era tão simples como se imaginava inicialmente:

“A sabedoria popular a respeito do desmatamento na Amazônia mudou bastante desde a ECO-92 no Rio de Janeiro em 1992. Naquela época, a história parecia simples, as soluções, claras e o panorama, promissor. Expertos culpavam grandes criações de gado pela maior parte do desmatamento, acreditando que essa atividade somente era lucrativa em função de incentivos fiscais, créditos subsidiados e especulação imobiliária. Observadores esperavam que os pastos se degradassem ao longo do tempo e os agricultores os abandonassem. Isso implicava em um cenário perde-perde no qual o meio ambiente sofreria, os contribuintes subsidiariam os

---

<sup>6</sup> BINSWANGER, Hans P. Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon. *Environment Department Working Paper*, n. 16, abril 1989.

<sup>7</sup> SHUKLA, J.; NOBRE, C.; SELLERS, P. Amazon Deforestation and Climate Change. *Science*, v. 247, p. 1322-1325, 1990.

**ADO 54 / DF**

ricos e teríamos ciclos de rápido crescimento e súbito colapso (*'bust followed boom'*).

Os expertos chegaram a conclusões semelhantes a respeito dos pequenos agricultores. Eles noticiavam que muitos colonos falharam em seus esforços, a despeito do vultoso investimento público em programas de assentamento rural. Uma vez que o sistema de cortar e queimar dos colonos esgotasse o solo e as ervas se sobrepusessem as suas plantações, eles desejariam vender suas terras para pecuaristas maiores e seguiriam em frente.

Posta essa análise prospectiva, expertos tinham se convencido que se o governo reduzisse seus subsídios creditícios, incentivos fiscais e gastos com programas de assentamento, o desmatamento iria decrescer. Esperavam que restrições fiscais e preocupações internacionais incitassem o governo nessa direção. De fato, o governo brasileiro implementou algumas das reformas propostas e, como previsto, o índice anual de desmatamento no país caiu entre 1987 e 1991. Muitos começaram a falar que produtos florestais não madeireiros, ecoturismo, atividade agroflorestal e mais sistemas agropecuários mais intensivos poderiam prover alternativas lucrativas e sustentáveis aos habitantes da Amazônia, sem que a floresta corresse perigo. Tudo parecia nos trilhos.

Eventos subsequentes provaram que as coisas não eram tão simples. Após o declínio inicial, o índice de desmatamento brasileiro cresceu devagar, mas constantemente, por toda década de 1990. Desmatamento florestal nas planícies bolivianas também expandiu-se, embora o governo não subsidiasse a agricultura. Queimadas florestais massivas afetaram imensas áreas ao fim dos anos 90. As atividades agrícolas provaram-se mais sustentáveis do que inicialmente imaginado e queimas florestais ajudaram pequenos agricultores

**ADO 54 / DF**

a melhorar suas subsistências no longo prazo. A exploração madeireira se tornou mais intensa e generalizada. Produções mecanizadas de soja altamente lucrativas se espalharam. Enquanto isso, muitas 'alternativas sustentáveis' se mostraram menos lucrativas ou mais limitadas em escopo ao que originalmente esperado".<sup>8</sup>

50. O fenômeno do desmatamento na Floresta Amazônica nesse recorte temporal pode ser expresso no seguinte gráfico, à luz de dados do Inpe:

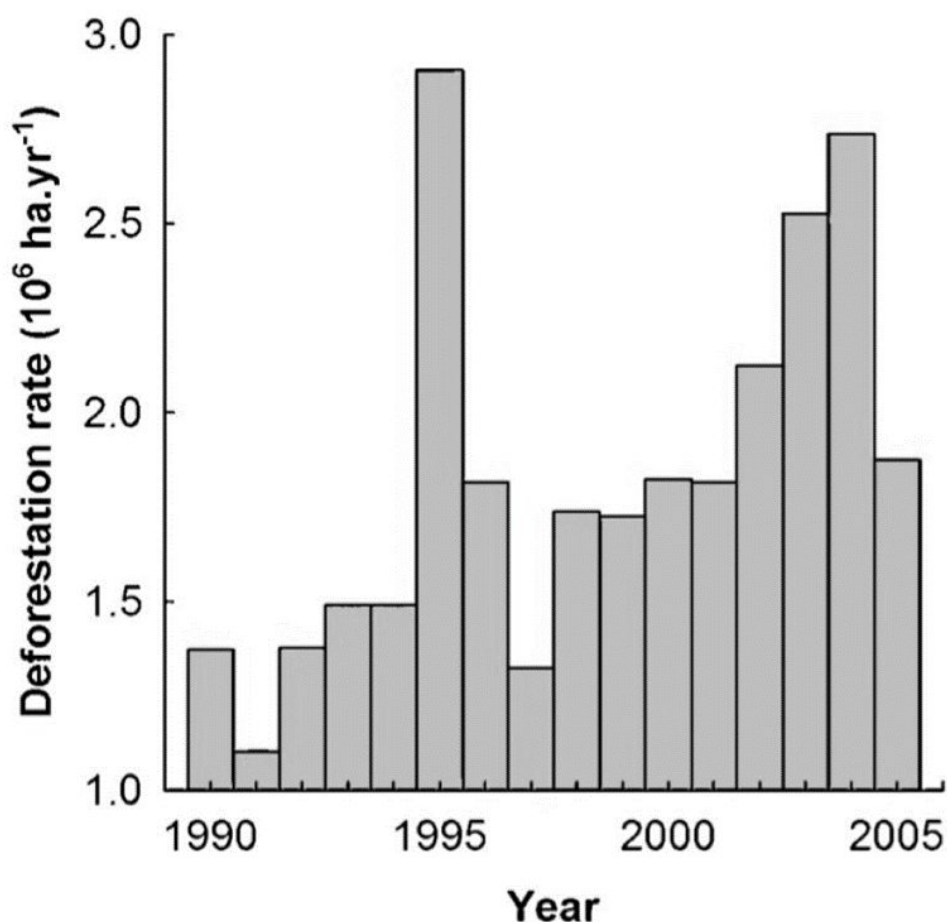
Figura 1. Índice de desmatamento na Amazônia brasileira no período de 1990-2005

---

<sup>8</sup> Tradução livre. KAIMOWITZ, David. Amazon Deforestation revisited. *Latin American Research Review*, v. 37, n. 2, p. 221-235, 2002, p. 221-222.



## ADO 54 / DF



Fonte: EWERS, Robert M. *et al.* Temporal fluctuations in Amazonian deforestation rates. *Environmental Conservation*, v. 35, n. 4, p. 303-310, 2008, p. 304.

51. Ao fim dos anos 90 e início da década seguinte, no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, intensa polêmica se estabeleceu entre cientistas, ambientalistas, técnicos e políticos em função do programa “*Brasil em Ação*” no bojo do “*Avança, Brasil: propostas de governo*”, em que se previu, na magnitude de USD 40 bilhões, um conjunto de ações e medidas com a finalidade de promover o asfaltamento de rodovias, construção de estradas de ferro, gasodutos, linhas de transmissão, reservatórios de hidrelétricas e outras grandes

**ADO 54 / DF**

obras de infraestrutura na região Norte. Exemplos dessa intervenção do Governo Federal são as obras pertinentes às Hidrovias Madeira-Amazonas e Tocantins-Araguaia, Ferrovia Norte-Sul, BRs 153 (Araguaia a Marabá), 364 (700km de rodovia nos Estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), 317 (de Rio Branco às fronteiras da Bolívia e do Peru), 230 (Altamira a Marabá), 156 (Macapá ao Oiapoque) e 163 (Cuiabá-Santarém), assim como a extração de gás natural dos campos de Urucu e Juruá, a ampliação do Tucuruí e as hidrelétricas de Manso/MT, Rondon II-RO e Lajeado-TO.<sup>9</sup> Isso porque Ministros de Estado e outras autoridades brasileiras asseguravam que os impactos desses projetos na preservação da Floresta Amazônica seriam minimizados pelos melhoramentos recentes na legislação ambientais e pelas políticas e atitudes públicas do Governo Federal.

52. Ocorre que as taxas de desmatamento no período de 1995-2000 correspondiam a 1,9 milhão de hectares ao ano, em comparação ao mesmo índice em 1990-1994 (1,38 mi ha/ano). Portanto, a literatura científica rejeitava a hipótese de que a pressão social e econômica pelo desmatamento da Amazônia estivesse à época sob controle do Poder Executivo da União, uma vez que a taxa absoluta *per capita* de perda florestal acelerou-se significativamente na década de 1990, em função da baixa observância da legislação ambiental, expansão das atividades madeireiras e de mineração, incremento populacional. Veja-se:

**“Resultados**

**As taxas de desmatamento nos anos 1990 diminuíram em relação aos anos prévios?**

---

<sup>9</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 162-172. Anexo: os projetos de infraestrutura e o desenvolvimento regional, p. 162-164.

**ADO 54 / DF**

Incluindo a floresta inundada por usinas hidroelétricas, o desmatamento total na Amazônia Legal Brasileira foi estimado em 169.9 milhões de ha em janeiro de 1978, e em 401.4 milhões de ha em agosto de 1989 (Fearnside & Ferraz 1995). Durante este intervalo de 11.67 anos, a taxa de desmatamento médio anual foi muito alta, com média de 1.984 milhões de ha por ano. Durante o intervalo de 1990 a 2000, as taxas de desmatamento declinaram um pouco, tendo sido em média 1.654+0.464 milhões de ha por ano. Houve, no entanto, uma substancial diferença nas taxas de desmatamento entre a primeira e a segunda metades da década. De 1990 a 1994, o desmatamento foi em média de 1.348+0.125 milhões de ha por ano, mas esta taxa subiu substancialmente, de 1995 a 2000, para 1.901+0.488 milhões de ha por ano. **É impossível comparar estatisticamente as taxas de desmatamento de 1978 a 1989 com aquelas de 1990 a 1994 e de 1995 a 2000, porque o valor de 1978 a 1989 é apenas um número, e carece de estimativa de variância. Parece, no entanto, que as taxas médias de desmatamento foram bastante similares nos períodos de 1978 a 1989 (1.984 milhões de ha por ano) e de 1995 a 2000 (1.901 milhões de ha por ano), com um declínio temporário de 1990 a 1994 (1.384 milhões de ha por ano).**

**As taxas de desmatamento diminuíram ao longo da última década?**

**As taxas de desmatamento não diminuíram, mas aumentaram significativamente ao longo da última década (Fig. 1).** Quando foram comparados os períodos de 1990-1994 e de 1995-2000, por exemplo, o último teve uma taxa de desmatamento significativamente mais alta, tanto por meio do teste paramétrico ( $P=0.024$ ,  $t= - 2.34$ ,  $d.f.=8$ ; teste t de uma cauda) como do teste não-paramétrico ( $P=0.017$ ; teste U de Mann-Whitney de uma cauda).

(...)

**ADO 54 / DF****Discussão**

**As análises feitas não sustentam a afirmação de que as pressões de desmatamento têm sido substancialmente reduzidas na Amazônia Brasileira. Ao contrário, o ritmo acelerado de perda de floresta de 1978 a 1989 diminuiu um pouco no início dos anos 1990, mas foi retomado a níveis similarmente altos de 1995 a 2000. Tanto a taxa de desmatamento absoluto como per-capita se aceleraram significativamente durante a última década, com a taxa média de perda de floresta de 1995 a 2000 sendo equivalente a mais de sete campos de futebol (3.6 ha) por minuto. Estas tendências obviamente não coincidem com as recentes afirmativas de alguns ministros brasileiros (Amaral 2001; Goidanich 2001; Silveira 2001; Weber 2001), que mantêm que as ameaças às florestas Amazônicas têm diminuído acentuadamente nos últimos anos, devido a mudanças fundamentais na legislação ambiental e na sua implementação e nas políticas e atitudes públicas.**

**As tendências gerais do desmatamento que nós identificamos estão superpostas por consideráveis variações entre anos, parcialmente em resposta a fatores econômicos. Por exemplo, o desmatamento foi excepcionalmente baixo em 1991 porque as contas bancárias foram congeladas no ano anterior, estrangulando os investimentos e atividades econômicas. O dramático salto no desmatamento em 1995 ocorreu porque fundos de investimentos disponíveis aumentaram agudamente seguindo as reformas econômicas feitas pelo governo que estabilizaram a moeda brasileira (Fearnside 1999). O aumento na atividade econômica também tem sido citado como uma das razões para o aumento do desmatamento no ano 2000 (Bugge 2001). Fatores climáticos, como as secas periódicas provocadas pelo El Niño, também influenciam as atividades ligadas ao desmatamento, aumentando o tamanho e a frequência de incêndios florestais**

**ADO 54 / DF**

**intencionais e acidentais (Cochrane & Schulze 1998; Nepstad et al. 1998; Barbosa & Fearnside 1999)” (grifos nossos).<sup>10</sup>**

53. Por conseguinte, em 2003, dados do Inpe (LANDSAT) indicavam que a supressão florestal na Amazônia brasileira chegara a 16,2% da área original. Para efeitos comparativos, a extensão originária do bioma correspondia à área da Europa Ocidental, as perdas anuais de cobertura se traduziam em Bélgica e, cumulativamente, representavam uma França.<sup>11</sup>

54. Na **década de 2000**, em consonância ao que aludido pela eminente Relatora, os primeiros anos marcaram uma escalada calamitosa dessa espiral destrutiva:

“Em 2002 e 2003, o índice de desmatamento da Amazônia brasileira escalonou para aproximadamente 2,4 milhões de hectares por ano (veja figura) - equivalente a 11 campos de futebol por minuto. Esse aumento resulta predominantemente da rápida destruição de tipos de florestas sazonais nas partes leste e sudoeste da bacia; relativamente aos anos anteriores (1990-2001), perdas florestais explodiram em 48% nos Estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Acre (11). O incremento foi evidentemente motivado pelo desmatamento e pela especulação imobiliária ascendentes em torno de novas rodovias, crescimento dramático da criação de gado e de plantações de soja (...) Antecipando-se ao alarme público sobre os novos números de desmatamento, o governo brasileiro recentemente anunciou novas medidas desenhadas para

---

<sup>10</sup> LAURANCE, William F.; ALBERNAZ, Ana K. M.; COSTA, Carlos da. O desmatamento está se acelerando na Amazônia brasileira? *Biota Neotropica*, v. 2, n. 1, mar. 2002.

<sup>11</sup> FEARNSIDE, Philip M. Deforestation in Brazilian Amazonia: history, rates and consequences. *Conservation Biology*, v. 19, n. 3, p. 680-688, jun. 2005.

**ADO 54 / DF**

reduzir a supressão da Floresta Amazônica. Essas medidas incluem aumentar o monitoramento satelitário do desmatamento e envolver Ministérios adicionais - não apenas o Ministério do Meio Ambiente - no esforço de reduzir o desmatamento ilegal e queimas florestais. Esses expedientes, conjuntamente ao estabelecimento de novas áreas de proteção ambiental no Amapá, Amazonas e Acre, movem-se no caminho certo.

Contudo, as novas medidas estão longe de serem suficientes. Elas falham em endereçar um dos principais motores da destruição florestal: uma rápida proliferação de novas rodovias e obras de infraestrutura, que aumentaram grandemente o acesso físico à fronteira amazônica. O governo brasileiro planeja criar grupos de trabalho interministeriais voltados a recomendar caminhos para reduzir ou mitigar os impactos desses projetos, porém não considera cancelar ou adiar significativamente nenhum dos maiores projetos. De fato, apenas poucos dias depois de anunciar o novo pacote anti-desmatamento, o Presidente brasileiro Lula exigiu de seus Ministros de Estado maneiras de arrodar impedimentos ambientais para fins de instalar projetos de infraestrutura em todo o país, incluindo 18 barragens hidrelétricas e 10.000 km de rodovias”.<sup>12</sup>

55. Na esteira do que exposto pela eminente Ministra Cármen Lúcia, a partir de 2005, coincidindo com o PPCDAm, ocorreu um decréscimo significativo do desmatamento na Amazônia. Contudo, também nessa matéria, a literatura científica não chegou a um consenso a respeito do grau de importância de qualquer um dos fatores isoladamente. Por exemplo, já em 2006, Nepstad e outros defendiam a importância de áreas

---

<sup>12</sup> Tradução livre. LAURANCE, William F. *et al.* Letters to Editor: Deforestation in Amazon. *Science*, v. 304, p. 1109, maio 2004.

**ADO 54 / DF**

protegidas e terras indígenas como fatores de inibição do desmatamento e das queimadas na Floresta Amazônica.<sup>13</sup> Por sua vez, Malhi e outros identificavam uma combinação de três fatores — queda do preço da soja, valorização do Real em relação ao Dólar e intervenção governamental ativa — na condição de responsáveis pela queda no índice de desmatamento, pois de 1988 a 2006 esses índices anuais corresponderam em média a 18.100 km<sup>2</sup>, chegando ao ápice de 27.400 km<sup>2</sup> em 2004, enquanto em 2007 se observou o desmatamento de aproximadamente 11.000 km<sup>2</sup>/ano. Nesse estudo, o problema do financiamento de um plano de resiliência climática da Amazônia mostrou-se premente, tendo por obstáculos as forças de globalização dos mercados, recursos financeiros insuficientes, dificuldades no livre acesso à informação, capacidade técnica e governamental limitada e inefetividade da legislação ambiental.<sup>14</sup>

56. No restante dos anos 2000, os índices decresceram sistematicamente, a ponto de começar-se a falar na possibilidade de desmatamento zero, travando a abrangência do fenômeno a menos de 20% do território florestal. A esse propósito, Nepstad e outros noticiaram que, de julho de 2005 a julho de 2009, as taxas decresceram 36% de seus níveis históricos. Conjecturaram que teriam influenciado no alcance desse resultado a expansão da rede de áreas protegidas de 1,26 para 1,82 milhões km<sup>2</sup>, o combate à grilagem de terras, a pressão sobre compradores de produtos amazônicos, o encarceramento de infratores ambientais e a retração das atividades de criação de gado e produção de soja na região.<sup>15</sup>

---

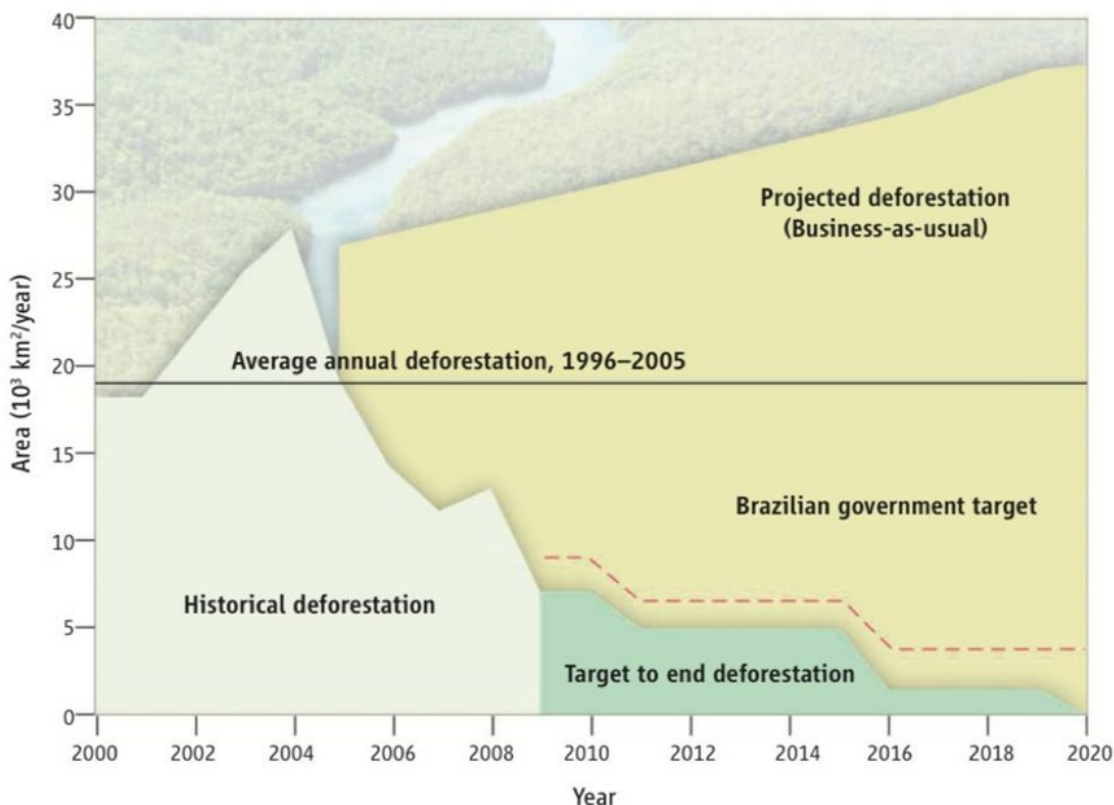
<sup>13</sup> NEPSTAD, D. *et al.* Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. *Conservation Biology*, v. 20, n. 1, p. 65-73.

<sup>14</sup> MAHLI, Yadvinder *et al.* Climate change, deforestation, and the fate of the Amazon. *Science*, v. 319, p. 169-172, jan. 2008.

<sup>15</sup> NEPSTAD, Daniel *et al.* The end of deforestation in the Brazilian amazon. *Science*, v. 326, p.

## ADO 54 / DF

Figura 2 - Desmatamento histórico na Amazônia brasileira e o futuro do desmatamento a partir de três cenários



Fonte: NEPSTAD, Daniel *et al.* The end of deforestation in the Brazilian amazon. *Science*, v. 326, p. 1350-1351, dez. 2009, p. 1350.

57. Portanto, em relação à segunda metade da década de 2000, a literatura passou a atribuir a redução do desmatamento de um lado às políticas governamentais de conservação florestal e, de outro, à queda internacional de preços de *commodities* agrícolas. Juliano Assunção, Clarrisa Gandour e Rudi Rocha chegaram ao ponto de estimar que metade desse esforço deveu-se à atuação do poder público, o que equivale a 62.000 km<sup>2</sup> de área florestal ou 620 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, cujo valor econômico foi, pelos autores, aquilatado em USD 11,5

1350-1351, dez. 2009.



**ADO 54 / DF**

bilhões. Nesse escopo, defenderam que houve dois pontos de virada, em 2004 e em 2008.<sup>16</sup>

**58. O primeiro momento notabilizou-se pelo advento do PPCDAm, em paralelo à criação massiva de unidades de conservação e à demarcação de terras indígenas.** Parte do sucesso do programa deveu-se à cooperação mútua entre União, Estados e Municípios, além da mobilização integrada de órgãos públicos, especialmente o Inpe, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas, e da implementação do Deter pelo Inpe.

**59. Por sua vez, o segundo momento caracterizou-se pela eficácia de três atos normativos:** (i) o Decreto nº 6.321, de 2007, que dispôs sobre “ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia”, o qual vedou a concessão de crédito para atividades agropecuária, florestal, comercial e industrial em desacordo com a legislação ambiental nesse tópico e criou uma lista de municípios com “desmatamento monitorado e sob controle”; (ii) o Decreto nº 6.514, de 2008, que dispôs “sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelec[eu] o processo administrativo federal para apuração destas infrações”; e (iii) a Resolução nº 3.645, de 2008, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu “exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia”.

**60. A década de 2010 foi exaustivamente tratada neste Supremo Tribunal Federal nas Audiências Públicas nº 31, conduzida pela eminente Ministra Rosa Weber, acerca do “funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA e**

---

<sup>16</sup> ASSUNÇÃO, Juliano; GANDOUR, Clarissa C. e; ROCHA, Rudi. *Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies?: executive summary*. Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, jan. 2012.

**ADO 54 / DF**

a implementação de políticas públicas em matéria ambiental”, e nº 30, capitaneada pelo eminente Ministro Roberto Barroso, sobre o “funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e a implementação de políticas públicas em matéria ambiental”. Para as finalidades deste voto-vista, basta ter em mente o que sumariado por Philip Fearnside:

“As taxas de desmatamento passaram por altos e baixos ao longo dos anos de acordo com grandes ciclos econômicos. Um pico de 27.772 km<sup>2</sup>/ano foi obtido em 2004, seguido por um grande declínio a 4.571 km<sup>2</sup>/ano em 2012, após o qual a tendência do índice mostrou-se novamente ascendente, alcançando 7.989 km<sup>2</sup>/ano em 2016 (equivalente a aproximadamente 1,5 hectare por minuto. A maior parte (70%) do declínio ocorreu por volta de 2007, sendo que a desaceleração nesse período é praticamente explicada pelo decréscimo dos preços de *commodities* de exportação, como soja e carne. Medidas de repressão governamental explicam o continuado declínio entre 2008 a 2012, porém uma parte importante dos efeitos desse programa de repressão articulou-se em bases frágeis: uma decisão de 2008 que tornou a ausência de multas pendentes como pré-requisito para obter crédito agrícola e pecuário”.<sup>17</sup>

61. No mais a mais, por brevidade, furto-me a parafrasear o que já constante no voto-condutor do eminente Ministro Roberto Barroso na ADPF nº 708/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 04/07/2022, p.

---

<sup>17</sup> Tradução livre. FEARNSIDE, Philip. Deforestation of the Brazilian Amazon. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Disponível em: <<https://oxfordre.com/environmentalscience/display/10.1093/acrefore/9780199389414.001.0001/acrefore-9780199389414-e-102;jsessionid=5E2D1C5AC3700559377B5BC58B4A0AFF>>. Acesso em 15 de junho de 2023.

**ADO 54 / DF**

28/09/2022:

“12. Entre os anos de 2004 e 2012, o Brasil aperfeiçoou políticas públicas de proteção ao meio ambiente e experimentou considerável êxito na redução do desmatamento. A despeito disso, a partir de 2013, as taxas anuais de desmatamento voltaram a subir progressivamente. Nessa linha, em 2018, o desmatamento foi de 7.536 km<sup>2</sup>, representando um aumento de 65% em relação ao ano de 2012. Portanto, o quadro relacionado ao combate às mudanças climáticas no país, antes do atual governo, já era preocupante.

13. Ocorre que, a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior. O índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de 2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. A situação caracteriza um grande retrocesso em um quadro que já era crítico.

14. Nessa linha, em 2019, o desflorestamento por corte raso foi de 10.129 km<sup>2</sup>, um aumento de 34% em relação ao ano anterior, em que o índice já estava alto por conta da tendência de subida havida entre 2013 e 2018. Em 2020, essa taxa foi de 10.851 km<sup>2</sup>, quase três vezes a meta prevista nos Decretos nºs 7.309/2010 e 9.578/2018, que deveria ter sido cumprida nesse ano. Em 2021, o desmatamento aumentou mais 22% e alcançou uma área de 13.235 km<sup>2</sup>, a maior em 15 anos, representando aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018, e de quase 190% em relação a 2012. Para o ano de 2022, a ferramenta de inteligência artificial PrevisIA, prevê desmatamento na Amazônia Legal da ordem de 15.391 km<sup>2</sup>, o que representaria um aumento de 16% em relação a 2021.”

**ADO 54 / DF**

62. De forma específica, com amparo em relatório do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a Agência Brasil da EBC noticiou que o ano de 2022 apresentou nova máxima em termos de desmatamento florestal na região amazônica, equivalendo a 10.573 km<sup>2</sup>/ano, o que representou o quinto ano consecutivo de aumento nesse índice.<sup>18</sup> De outro lado, com base no Prodes, os dados do Inpe apontaram decréscimo de 11% no período de 1º/08/2021 a 31/07/2022, em relação ao mesmo lapso do ano anterior, totalizando 11.568 km<sup>2</sup>, área essa concentrada nos Estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia.<sup>19</sup>

63. Quanto aos mais recentes dados, penso não ser o caso de analisá-los neste julgamento, porquanto, infelizmente, o que se verifica é um esforço de produzir recortes temporais dos dados e respectivos tipos, sem qualquer base legal ou científica, para ressaltar os períodos que ressoem melhor em termos de retórica política ao governo de plantão. Uma vez mais, cuida-se de um padrão de comportamento discursivo das mais altas autoridades da República observado há três décadas.

64. Em suma, **justifico esse longo excuro a respeito do desmatamento na Floresta Amazônica desde a década de 1970 para fundamentar meu entendimento de que, de fato, trata-se de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos poderes republicanos e órgãos autônomos.** Ademais, apesar do lamentável esforço dos legitimados em seccionar o problema

---

<sup>18</sup> PONTES, Felipe. Em 2022, Amazônia teve maior desmatamento em 15 anos, diz Imazon. *Agência Brasil*, 18 de janeiro de 2023.

<sup>19</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/sei\\_01340-009084\\_2022\\_72\\_notatecnica\\_estimativa\\_prodes\\_2022\\_revisada\\_lu\\_lm\\_27\\_10\\_rev\\_la-002.pdf](https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/sei_01340-009084_2022_72_notatecnica_estimativa_prodes_2022_revisada_lu_lm_27_10_rev_la-002.pdf)>. Acesso em 15 de junho de 2023.

**ADO 54 / DF**

em poucos anos e cingi-lo a atores políticos específicos, **cuida-se de resultante de múltiplas decisões e indecisões governamentais feitas por diversos mandatários dos mais altos cargos públicos nos diversos níveis federativos**, a título de promoção de políticas públicas, sem entrar no mérito de variáveis exógenas ao Estado brasileiro, como a flutuação de preços de *commodities* e do câmbio, fenômenos climáticos (*v.g. El Niño*). Assim, a meu sentir, revela-se bastante contraproducente tratar uma questão ecológica existencial de nítida conotação constitucional no varejo político, uma vez que, nas palavras da eminente Relatora, cuida-se (ou deveria cuidar-se) de uma política de Estado, e não de governo *A* ou *B*.

65. Respeitadas as opiniões em sentido diverso, em consonância ao que já defendido em assentada anterior, **estou convicto de que controvérsia constitucional de tamanha relevância, com arco histórico secular, exige uma olhar eminentemente prospectivo e estruturante**. A esse respeito, embalado pelas citações poéticas já suscitadas neste julgamento pelos eminentes Pares, vem à mente o clássico romance “*Relato de um certo Oriente*” (1989), o primeiro do manauara Milton Hatoum. Isso porque se trata de obra caracterizada por uma única história, por sua vez vertida em diversos relatos autônomos, mediante cinco narradores que se alteram no curso de oito capítulos, cujo fio condutor é justamente a memória. Neste momento, portanto, é cabível avançar para as impugnações específicas dos requerentes, sob pena de “*passar o resto da minha vida falando do passado*” nas palavras da personagem tio Hakim.<sup>20</sup>

#### **IV. REDUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E DOS CONTROLES AMBIENTAIS**

**66. Com relação à redução da fiscalização e dos controles**

---

<sup>20</sup> HATOUM, Milton. *Relato de um certo Oriente*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2008, cap. 1.

**ADO 54 / DF**

**ambientais**, a eminente Ministra Relatora compreendeu que “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”.

67. Em seguida, teceu considerações acerca da necessidade de avaliar-se o êxito das operações de fiscalização em função de seus resultados:

“Para a fiscalização ambiental não se dispõe de uma unidade de medida padronizada para ser cotejada com outra (...) 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.

(...)

**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”** (grifos nossos).

68. Quanto aos dados presentes nos autos e às alegações da Advocacia-Geral da União a respeito do quantitativo de operações e do incremento dos valores arrecadados, Sua Excelência pontuou o seguinte:

**ADO 54 / DF**

**“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.**

(...)

**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**

**ADO 54 / DF**

**desmatamento e queimadas ilegais**, 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” (grifos nossos).

69. Nessa perspectiva, respeitosamente, há alguma dificuldade de minha parte para compreender o critério que se tem como adequado para aferir-se o desempenho fiscalizatório da União em matéria de desmatamento da Floresta Amazônica. **Isso porque eventual insistência em considerar, por si só, independentemente dos resultados logrados, o quantitativo de autos de infração, termos de apreensão e termos de embargos como indicadores de êxito no mister fiscalizatório, com a devida vênia, não me estaria em consonância às melhores práticas nesse campo.** Por evidente, esses números são relevantes e indicam algo em relação ao sucesso, ou não, do Poder Público em seu dever estatal de proteção e conservação do meio ambiente. Porém, é razoável que um conhecedor da máquina pública brasileira apresente temor que eventual orientação deste Supremo Tribunal Federal nessa direção resvale em uma atuação preponderantemente cartorária da Administração federal.

70. Para que essa preocupação não ressoe mero diletantismo de alguém que dedica seus estudos acadêmicos ao tema do combate de ilícitos e recuperação de ativos, importa aqui uma breve referência ao que consta na supracitada 5ª Fase do PPCDAM. Certamente, o objetivo 4 (“*garantir a responsabilização pelos crimes e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação florestal*”) demonstra-se meritório, contudo se posta lupa nos indicadores, prazos e metas, tem-se o seguinte quadro, no que interessa:



**ADO 54 / DF**

Tabela 1 - Quadro de Metas e Indicadores da 5ª Fase do PPCDAm (2023-2027)

Resultado esperado	Meta	Indicadores	Prazo	Ator-chave	Parceiros
4.1. Alto nível de resolução e responsabilização administrativa, civil e criminal do desmatamento ilegal e degradação florestal alcançados	Embargar 50% da área desmatada ilegalmente identificada pelo Prodes consolidado do último ano em Unidades de Conservação federais	% de área (hectares) embargada por desmatamento ilegal em Unidades de Conservação federais/ano	2023	ICMBio	Inpe/AGU
	Instaurar 3500 processos administrativos por ano para apuração de infrações administrativas contra a flora na Amazônia	nº de processos instaurados/ano	2023	Ibama	-
	Ingressar com 50 ações civis públicas (ACPs) por ano, para cobrar a reparação de danos contra a flora amazônica	Nº de ACPs impetradas/ano	2023	AGU	Ibama, ICMBio

Fonte: BRASIL, 2023, p. 102. Disponível em: <[https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam\\_2023\\_sumario-rev.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf)>. Acesso em 16 de junho de 2023.

71. Logo, caso venhamos a, de um lado, refutar a relevância de alegações quanto aos valores efetivamente recuperados decorrentes de ilícitos ambientais na Amazônia, afirmando-se, de outro lado, a

**ADO 54 / DF**

preponderância do número de autuações e a relação desse indicador com o incremento recente do desmatamento na Floresta Amazônica, este Vistor possui o fundado temor de que um enfoque estritamente quantitativo não logre à concretização da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na hipótese dos autos.

72. O mesmo pode ser dito acerca de uma abordagem limitada ao tipo de regulação *“comando e controle”*. Na verdade, examinando-se o Acordo de Paris e a Decisão 1/CP.21, que lograram aprovação unânime por quase 200 Estados representados na COP21, especialmente o art. 15 do primeiro, identifiquei um *“mecanismo facilitativo”* de implementação do Acordo, por intermédio de uma lógica transparente, não contenciosa e não punitiva:

*“Artigo 15*

1. Fica estabelecido um mecanismo para facilitar a implementação e promover o cumprimento das disposições deste Acordo.

2. O mecanismo previsto no parágrafo 1º deste Artigo consistirá de um comitê que será composto por especialistas e de caráter facilitador, e funcionará de maneira transparente, não contenciosa e não punitiva. O comitê prestará especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

3. O comitê funcionará sob as modalidades e os procedimentos adotados na primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, à qual apresentará informações anualmente.”

73. Em síntese, valho-me dessas ponderações apenas para subscrever

**ADO 54 / DF**

e explicitar que no dispositivo apresentado pela eminente Ministra Relatora já está contida diretriz de conotação qualitativa, pelo menos na forma como eu o interpretei, quando exige que o combate ao desmatamento na Amazônia Legal se pautem no cumprimento **efetivo, eficiente e eficaz** da legislação ambiental regente — *v.g. a) “especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências fiscalização, de controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica” e “garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas”; 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”; e b) “plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai (...) incluindo-se a garantia 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”.*

74. Ainda, na esteira do escólio doutrinário de Ana Carla Bliacheriene,<sup>21</sup> destaco as distinções conceituais entre eficiência, eficácia e efetividade, todas a serem observadas em sua plenitude pelos destinatários das medidas estruturantes eventualmente determinadas pelo Supremo Tribunal Federal neste julgamento. A **eficiência** “*é a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo, com a manutenção dos padrões de qualidade*”, seja pela perspectiva de minimização do custo ou dos meios necessários, seja pela mirada da otimização da combinação de insumos para maximizar o produto. Por sua vez, **eficácia** consiste no “*grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado*

---

<sup>21</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 167-172.

**ADO 54 / DF**

*período de tempo, independentemente dos custos implicados”. Já a **efetividade** “pressupõe que o serviço público foi prestado. Mas o que fará diferença é se, uma vez realizado, alcançou os resultados pretendidos (...) privilegia o valor e o impacto das decisões públicas junto aos beneficiários”.*

75. Sendo assim, diante do que apresentado para a 5ª fase do PPCDAm e no afã de colaborar com o aprimoramento contínuo enunciado no plano, **urge observar na feitura e na revisão constante das metas e indicadores do Eixo II (“Monitoramento e controle ambiental”) esses imperativos, os quais, no presente momento, encontram-se parcialmente desatendidos.**

**IV-A. Controle ambiental sob a perspectiva do combate ao crime organizado e à criminalidade transnacional**

76. Ao pedir vistas destes autos em gabinete, adiantei que uma de minhas principais preocupações dizia respeito à notória relação entre o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e a criminalidade ambiental, especialmente em uma visão transnacional e estruturada na forma de organizações criminosas. Após detida análise da 5ª Fase do PPCDAm, conjuntamente a uma cosmovisão prévia deste Vistor, a despeito da correção dos cinco objetivos integrantes do Eixo II (“Monitoramento e controle ambiental”), **observo, ainda, uma proteção deficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em face da macrocriminalidade.**

77. Na exposição desse eixo do plano, respeitosamente, **as ações enunciadas encontram-se apenas no plano das generalidades**, pois consta que o controle ambiental ocorrerá de maneira descentralizada, de forma a espargir as responsabilidades repressivas entre múltiplos órgãos e entidades da Federação. Isso porque no quadro de indicadores e metas verifíco somente a compra de veículos, realização de seminários,

**ADO 54 / DF**

instalação de bases, o que provavelmente resta aquém do desafio a ser enfrentado. Assim, *“é difuso e envolve diversas instituições e esferas de governo, sendo atribuição de órgãos ambientais federais, Polícia Federal, Forças Armadas, órgão estaduais e municipais. Portanto, são necessárias a coordenação e integração de esforços para otimizar o uso dos escassos recursos materiais e humanos disponíveis”*. Cuida-se de uma constatação evidente a todo aquele que já se viu incumbido de gerir políticas ambientais de estatura federal, embora quiçá tenha passado *in albis* aos legitimados no momento do protocolo das seções, que atualmente compõem a coalizão governante no Poder Executivo da União, uma vez que as medidas estruturantes pleiteadas nos pedidos da ADPF e da ADO referem-se unicamente ao Governo Federal, notadamente MMA, Ibama, ICMBio e Funai. Essa discrepância torna-se de mais difícil equalização pela jurisdição constitucional, quando se percebe que, sob o mote da transversalidade da pauta ambiental, levantamento do portal Metrôpoles identifica que existem atualmente 16 ministérios do Governo Federal, além do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com órgãos voltados especificamente a questões ambientais.<sup>22</sup> Por conseguinte, o estado de coisas exige, no mínimo, a emergência de um *“presidencialismo de articulação institucional”*, termo cunhado por Arnaldo Godoy em tese de livre-docência defendida na USP. Para ele, *“a apreensão de um presidencialismo de articulação institucional se dá mais precisamente com o relacionamento entre o Presidente e todo o Executivo, cujas divergências necessitam de canal próprio para composição, no contexto da própria Administração”*<sup>23</sup>. Por essa razão, no momento do pedido de vista,

---

<sup>22</sup> SAID, Flávia. Além da pasta de Marina, 16 ministérios têm órgãos coltados ao meio ambiente. *Metrôpoles*, 27 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/alem-da-pasta-de-marina-16-ministerios-tem-orgaos-voltados-ao-meio-ambiente>>. Acesso em 16 de junho de 2023.

<sup>23</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. Brasília: edição do autor, 2013, p. 8.

**ADO 54 / DF**

**manifestei minha preocupação quanto à ausência da corresponsabilidade do aparato repressivo do Estado brasileiro e das demais unidades federadas.**

78. Em seguida, o documento público aponta como inovação da 5ª fase a maior ênfase na integração das ações de inteligência e responsabilização pelo desmatamento ilegal. Ademais, reconhece que as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previstas na Lei nº 9.605, de 1998, devem ser tratadas de forma holística, porquanto:

“(...) os danos ambientais normalmente são acompanhados de ilícitos de outras naturezas, incluindo lavagem de dinheiro, grilagem de terras públicas e sonegação de impostos. Portanto, além de envolver o MMA e o MJSP em ações com foco direto no desmatamento, o plano também traz ações integradoras voltadas para o garimpo ilegal (4.1.11) e a usurpação de terras públicas (4.1.9). Pela primeira vez, o PPCDAm também integrará, de forma explícita, as atividades de fiscalização fiscal, financeira, mineral, fundiária e de sanidade animal, de modo a ampliar a gama de sanções aos desmatadores ilegais. Para isso, será criada uma instância de coordenação interagências para potencializar a atuação conjunta no combate a crimes e infrações ambientais (4.1.2) e outra para produção de inteligência (4.1.7). Nesse contexto, destaca-se também o alinhamento das ações previstas no eixo II que enfatizam o combate aos crimes ambientais na Amazônia, em estreita articulação com o plano ‘Amazônia: Segurança e Soberania’ (Amas), conduzido pelo MJSP e pelo MD.”

79. Nesse sentido, imagina-se ser plausível que as inquietações supracitadas sejam aplacadas no âmbito do “Amas”, programa gestado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério da

**ADO 54 / DF**

Defesa, cujos detalhes não se conhece até o momento de devolução da vista dos autos para continuidade de julgamento. Sendo o caso, a presente glosa pode ser facilmente solucionada dentro da lógica do direito fundamental a receber justificativas<sup>do Estado</sup><sup>24</sup> e de um controle compartilhado das políticas públicas<sup>25</sup>, o que pressupõe a sindicabilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, na forma preconizada pela eminente Relatora.

80. Vale apenas ressaltar que essa dúplici mirada referente à criminalidade transnacional e ao crime organizado consiste em uma política de Estado e, por consequência, deve estar resguardada de oscilações preferenciais decorrentes de escolhas políticas momentâneas e conjunturais, típicas do regime democrático com alternância de poder.

81. Ilustrativamente, basta verificar que já no pioneiro Plano Nacional de Segurança Pública, do Ministério de Justiça e Cidadania, chefiado, à época, pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, com quem tenho a grata satisfação de dividir bancada, o desassossego que ora externo relevava-se presente. Afinal, um de seus objetivos era justamente o *“combate integrado à criminalidade organizada transnacional”*, pressupondo também a *“elaboração de estatísticas de mensuração de eficácia da atividade da polícia judiciária”* e a implantação de Núcleos de Inteligência Policial (Nipo) em todo o território nacional.

82. Mais recentemente, em conjunto com a Professora Patrícia Perrone, o eminente Ministro Roberto Barroso apresentou indispensável contributo acadêmico a respeito da Amazônia, em que destacou a

---

<sup>24</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 73-90

<sup>25</sup> IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 201-250.

**ADO 54 / DF**

relevância dos crimes ambientais no bojo da dinâmica de destruição da floresta:

**“Crimes ambientais são reconhecidos, atualmente, como uma das mais lucrativas formas de atividade criminosa transnacional, com a agravante de ser baixo o risco de punição (UN, 2018). Inexiste uma definição doutrinária única para essa espécie de delito. Para os fins desse estudo, considera-se crime ambiental a conduta ou atividade ilícita que prejudica o ecossistema, causando dano ao meio ambiente (solo, ar e água), à biodiversidade (fauna e flora) ou contribuindo para o esgotamento de recursos naturais (orgânicos ou inorgânicos, como peixes, madeira e minerais). Nos últimos anos, desenvolveu-se, inclusive, um novo ramo da criminologia, identificado como criminologia verde. Quando praticados em larga escala, os crimes ambientais exigem uma organização criminosa estruturada e uma cadeia de agentes econômicos que abrange produtores, intermediários e compradores. Muitas vezes, crimes ambientais são praticados em conexão com outros crimes, como lavagem de dinheiro, corrupção de agentes públicos, contrabando e trabalho escravo. É importante observar que nem todas as atividades que causam dano ambiental são tratadas pela legislação como crime – embora sejam reguladas e possam dar lugar a infrações administrativas. São exemplos de tais atividades: o uso generalizado de combustíveis fósseis, a geração de energia por usinas termoeletricas e aterros sanitários, para mencionar três delas que causam relevante impacto ambiental.**

São inúmeros os crimes ambientais em espécie, tipificados na legislação dos diferentes países, inclusive do Brasil”<sup>26</sup> (grifos

---

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1262-1307, jun. 2020, p. 1269-1276.



**ADO 54 / DF**

nossos).

83. Em esforço didático, Sua Excelência sublinhou na oportunidade os seguintes crimes, com ênfase nos respectivos impactos sobre a região amazônica: (i) desmatamento e queimadas; (ii) extração e comércio ilegal de madeira; (iii) garimpo e mineração ilegais; (iv) caça ilegal (*poaching*) e tráfico de animais; (v) crimes contra os defensores da floresta; (vi) grilagem de terras; (vii) biopirataria; e (viii) trabalho escravo, tráfico de pessoas e aliciamento.

84. Na mesma toada, convém recorrer ao pensamento exposto em obra recente do Delegado Federal Alexandre Saraiva, na assentada anterior, por mim citado:

**“Para compreender a dinâmica do desmatamento ilegal, é preciso, em primeiro lugar, lembrar que esse tipo de crime é lastreado e viabilizado por processos administrativos fraudados, a maioria deles iniciada entre 2010 e 2019. A verdadeira fonte do desmatamento ilegal reside aí. A estratégia de combater somente as consequências dessas fraudes, ou seja, o desmatamento visível, sem atacar a corrupção no processo de autorização, jamais dará conta de impedir desmatamentos futuros. Mesmo com o comprometimento e a dedicação de servidores do Ibama, do ICMBio, da Funai e da PF, até hoje não foi possível, combatendo-se apenas o desmatamento visível, interromper a engrenagem geradora dos vultosos lucros da indústria da madeira ilegal.**

(...)

Depois dessa primeira limpa, destinada a tirar do mercado a madeira ‘esquentada’ de maneira grosseira, seria o momento de implementar um sistema de verificação da

**ADO 54 / DF**

regularidade da exploração florestal por meio de sistema.

(...)

**A preservação da floresta para as futuras gerações depende não só da eficiência dos órgãos de controle e fiscalização, como também das políticas públicas destinadas à conservação e ao manejo sustentável da floresta. Não é necessária, nem recomendável, uma política de Estado que postule uma Amazônia intocada, sem estradas, agronegócio ou mineração. Milhões de brasileiros que merecem alcançar o mesmo IDH das regiões Sul e Sudeste vivem na Amazônia Legal. A solução é a exploração racional, que só será possível por meio de uma legislação capaz de equilibrar a necessidade de geração de riquezas com a proteção ao meio ambiente.**

**Para alcançar esse equilíbrio, é preciso, sim, limitar a extração e o corte a certas áreas e a quantidades definidas em plano de manejo bem construídos tecnicamente, além de se criar um arcabouço jurídico robusto, uma estrutura estatal com pessoal, logística e tecnologia que possibilitem o combate bem-sucedido ao crime ambiental. O Brasil já dispõe das ferramentas tecnológicas necessárias para o controle da produção madeireira. A palavra-chave é rastreabilidade, isto é, uma certificação tecnicamente consistente, capaz de garantir uma efetiva cadeia de custódia e a origem lícita da matéria-prima. O que ainda nos falta é vontade política para colocar tudo isso em prática. Pela extensão da sua floresta e pela importância desse recurso natural no âmbito global, a situação ambiental da Região Amazônica é, a um só tempo, crise e oportunidade. Se o Brasil conseguir proteger seus recursos naturais na Amazônia para gerações futuras, poderá também exercer um papel de liderança na construção de políticas eficazes de combate ao aquecimento global. Esse é o desafio que se coloca neste momento” (grifos nossos).<sup>27</sup>**

---

<sup>27</sup> SARAIVA, Alexandre; SAWITZKI, Manoela. *Selva: madeireiros, garimpeiros e corruptos* 68

**ADO 54 / DF**

85. Feitas essas breves considerações, **reputo ser procedente o pedido dos requerentes da ADPF no que toca à adoção como parâmetro objetivo de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados**, quais sejam, *“(i.3) o incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quando couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal da Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm”*.

86. Nesse sentido, parece-me possível extrair do dispositivo de Sua Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, mencionados deveres de repressão sancionatória aos crimes ambientais, o que deve abarcar a intrínseca relação desses com a criminalidade transnacional e o crime organizado. Em conclusão, ao fim do primeiro parágrafo da determinação *“a”*, lê-se: *“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”*. Portanto, **salvo tempestiva correção perfectibilizada pela Vice-Decana desta Suprema Corte, considero que no presente voto-vista somente estou a explicitar, de forma mais veemente, o que já contido no pronunciamento da eminente Relatora.**

**V. ABANDONO DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E  
CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL –  
PPCDAm**

87. **Em relação à inoperância do aparato estatal responsável pela execução das políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia Legal, a partir de suposta “extinção branca” do PPCDAm e**

---

*Amazônia sem lei*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023, p. 240-244.

**ADO 54 / DF**

respectiva substituição pelo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), entre 2020 a 2023, a Ministra Relatora relembrou o êxito do primeiro, em suas três primeiras fases (2003 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015), no que toca à redução da taxa de desmatamento da Floresta Amazônica, tendo em conta que se passou de 27.772 km<sup>2</sup> em 2004 para 4.571 km<sup>2</sup> em 2012. Em abono a essa constatação, Sua Excelência fez referência a um conjunto de avaliações e pesquisas realizadas de forma independente as quais atestaram que o PPCDAm mostrou-se decisivo para o decréscimo do desmatamento na região amazônica.

88. Ainda, embasada em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União, a Ministra Cármen Lúcia concluiu o que segue:

“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**

**ADO 54 / DF**

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

(...)

**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 consequente 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**

**ADO 54 / DF**

**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” (grifos nossos).

89. Do que se infere do raciocínio apresentado pela eminente Relatora, **o estado de coisas apresentado afronta, de um lado, o princípio da proibição do retrocesso e, de outro, o princípio da prevenção em matéria ambiental.** No que tange à primeira norma, o Planaveg não ostentaria igual ou maior eficiência em comparação ao PPCDAm, representando um retrocesso em termos de política pública. Acerca da segunda norma-princípio, Sua Excelência visualizou um cenário de deficiência estrutural nas medidas administrativas adotadas pelo Governo Federal para o combate ao desmatamento da Floresta Amazônica.

90. Por brevidade, a despeito de não subscrever todos os argumentos encetados pela eminente Relatora, **acompanho a resultante de seu**

**ADO 54 / DF**

**raciocínio.** Assim procedo com base na mesma lógica argumentativa que adotei na ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno (já referida neste voto), quanto ao Fundo Amazônia, a qual relembro brevemente:

“2. Ao retirar as condições operacionais de funcionamento do Fundo Amazônia, extinguindo o CTFA e a COFA e impossibilitando o BNDES de novas captações de recursos públicos, os atos impugnados ofenderam o direito à boa governança administrativa. Isso porque passou-se a descumprir o pactuado na comunidade internacional com Estados estrangeiros e inverteu-se a lógica do agir administrativo consistente em primeiro repactuar de forma consensual para depois infirmar a sistemática antiga.

3. Afronta os princípios administrativos da eficiência e da continuidade a eleição de meio menos eficiente para promover-se fim legítimo, ao primeiro revogar-se a arquitetura organizacional do Fundo Amazônia na esperança de depois pactuar novas condições de funcionamento.

4. Viola os imperativos financeiros de índole constitucional atinentes à eficácia, efetividade e eficiência a desconsideração na tomada da decisão atacada do risco de descontinuidade de importante fonte de financiamento voltada à proteção do meio ambiente.”

91. Extraio da fundamentação do referido Planaveg<sup>28</sup> que a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa considerou ser necessário não só

---

<sup>28</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControledoDesmatamento20220705\\_vf.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControledoDesmatamento20220705_vf.pdf)>. Acesso em 19 de junho de 2023.

**ADO 54 / DF**

robustecer as medidas institucionais existentes, mas também criar soluções novas, baseadas no reconhecimento do valor da floresta e em incentivos financeiros robustos à sua conservação. Por isso, deu por exaurida a 4ª fase do PPCDAm e lançou novo planejamento baseado em três temas transversais: ambiente de negócios, inovação e financiamento. Tal como se sucedeu no Fundo Amazônia, **a inconstitucionalidade por omissão aqui identificada diz respeito à inversão da lógica do agir administrativo, e não propriamente quanto ao mérito da ação pontual.**

92. Na verdade, **verifico que a 5ª Fase do PPCDAm traduz, em parte, as intenções de reformulação do mencionado fundo público,** conforme abordado na ADO nº 59/DF, quando no objetivo 12 (“*criar ou aperfeiçoar normativos e econômicos para controle do desmatamento*”) enuncia como meta a ampliação da carteira de projetos do Fundo Amazônia, até 2027, tendo por indicadores o número de projetos apoiados, o volume de recursos desembolsados, o quantitativo de territórios beneficiados e o montante de organizações apoiadas.

93. No mesmo sentido, **caso se tenha o interesse de ler o eixo “Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal” do Planaveg, o hermeneuta irá identificar boa parte das ideias acima tratadas quanto ao Eixo II da 5ª Fase do PPCDAm, inclusive em termos redacionais,** como (i) a indispensável integração de atividades de inteligência, (ii) o incremento de tecnologia no monitoramento de incêndios florestais e de desmatamento ilegal, (iii) o aprimoramento de ações protetivas ao meio ambiente por atividades interagências, (iv) o investimento em regularização fundiária, zoneamento ecológico econômico e pagamento por serviços ambientais com o fito de atingir desmatamento ilegal zero em 2028, (v) a integração dos órgãos de fiscalização, combate e investigação no combate aos ilícitos ambientais e crimes acessórios referentes ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais e (vi) a observância das competências comuns dos Estados, por serem também



**ADO 54 / DF**

instâncias responsáveis pelo combate aos ilícitos ambientais, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 2011, pois “*cabe então aos órgãos federais atuar em complemento às atividades dos estados e municípios, o que não tem ocorrido devido à falta de estrutura destes entes federativos. O incremento na efetividade das ações de fiscalização será alcançado com a interação entre as três esferas, que devem agir de forma articulada no combate ao desmatamento” (grifo acrescido).*

94. Por conseguinte, **entendo ser imperativo que os destinatários da decisão colegiada a ser formada a partir deste julgamento informem à Corte os resultados, metas e indicadores que possibilitem garantir semelhante ou maior nível de proteção ao meio ambiente em comparação ao que observado no ano de 2011. A partir disso, em fase pós-decisional,<sup>29</sup> competirá à Comissão mencionada na exordial o monitoramento da eficácia dessa política pública, à luz dos princípios da proibição do retrocesso ambiental e da prevenção. A esse propósito, a**

---

<sup>29</sup> “São três momentos distintos do julgamento do caso, e que possibilitam avaliar o desempenho deliberativo da Corte de acordo com a peculiaridade de cada uma dessas fases, tendo como objetivo geral que a decisão seja produto de uma efetiva deliberação.

A fase pré-decisional é aquela na qual a tarefa deliberativa consiste na promoção de uma contestação pública sobre o caso. A fase decisional consiste no engajamento colegiado dos ministros para buscar as melhores razões e os argumentos públicos para fundamentar sua decisão. A fase pós-decisional consiste na decisão deliberativa escrita, que definirá a controvérsia e poderá (e deverá) ser novamente objeto de deliberação por parte de outros atores e instituições. Nessas três fases há também uma distinção sobre quem delibera. Como as fases pré-decisional e pós-decisional possuem um caráter deliberativo externo, ou seja, a Corte discute com outros atores e instituições, os interlocutores são aqueles que formalmente ou informalmente endereçam argumentos públicos ao Tribunal, expressando suas posições públicas sobre o caso em julgamento” (GODOY, Miguel Gualano. *As audiências públicas e os amici curiae* influenciam as decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal? E por que isso deve(ria) importar? *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 137-159, set./dez. 2015, p. 152)

**ADO 54 / DF**

meu sentir, convém concretizar os seguintes ditames constitucionais:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.**

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de **planejamento das políticas sociais**, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, **de controle e de avaliação dessas políticas**” (grifos nossos).

95. Esse protagonismo na busca por soluções constitucionais dos gestores públicos revela-se inafastável, seja em função da independência e harmonia entre os Poderes, seja pelos comandos positivados nos arts. 21, 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942). Do contrário, a meu sentir, haveria por parte do Tribunal significativa dificuldade em compatibilizar o presente julgamento com aquilo que restou definido na ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019, em relação ao princípio da proibição do retrocesso social e à indispensável deferência da Justiça Constitucional para com as instâncias decisórias de caráter político e burocrático:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL.

**ADO 54 / DF**

ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES (...) 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc . Dessa forma, **não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput , CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador**, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art.

**ADO 54 / DF**

5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc . 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas (...) 19. **O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.** 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. (...) Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura* ), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, **a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador. (...)**” (grifos nossos).

**VI. REDUÇÃO E INEXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**96. No que se refere à inexecução do orçamento federal disponível para o combate ao desmatamento na Amazônia e ao financiamento das políticas públicas em questão, a partir de cotejo entre as informações apresentadas pela Advocacia-Geral da União e relatório confeccionado**

**ADO 54 / DF**

pelo Observatório do Clima, a eminente Ministra Cármen Lúcia concluiu que *“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”*.

97. No entendimento da i. Relatora, o Poder Executivo da União afrontou o art. 165, § 10, da Constituição da República, nos seguintes termos:

*“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. (...) 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*

**ADO 54 / DF**

*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.

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.”

98. Com as mais respeitosas vênias, a meu sentir, **a violação ao art. 165, § 10, do Texto Constitucional não se mostra comprovada**. De início, diante da máxima hermenêutica do e. Ministro aposentado Eros Grau, segundo a qual *“não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”* (ADI nº 3.685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 22/03/2006, p. 10/08/2006), convém reproduzir o paradigma constitucional em comento juntamente com normas de igual estatura constitucional que a ele fazem referência:

“Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

**I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;**

**ADO 54 / DF**

**II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;**

**III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.**

(...)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.” (grifos nossos).

99. Respeitosamente, relembro aos Colegas que a questão não é nova neste Plenário, sob pena de criarmos *deus ex machina* um orçamento público impositivo de caráter setorial. No âmbito da ADI nº 7.058-MC/DF, de minha relatoria, Red. do Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/03/2022, p. 26/05/2002, a respeito do vertiginoso incremento do Fundo Eleitoral, abordei de forma aprofundada o conteúdo jurídico do art. 165, § 10, da Constituição da República:

**“132. Com base nessas considerações, reputo que o objeto impugnado nesta ação direta também ofende os arts. 165, §10, e 166, §§12, 19 e 20, da Constituição Federal.**

133. Em relação ao § 10 do art. 165 da Constituição, entendo que a própria razão de ser da **impositividade** das emendas parlamentares reside no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Porém, extraio da leitura das informações prestadas pelo Senado Federal a informação de que os recursos necessários ao FUNDO ELEITORAL enquadram-se na categoria das ‘operações especiais’, isto é, instrumentos de programação que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental. Igualmente, essas operações não resultam em produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

**ADO 54 / DF**

(...)

188. Por fim, considere também ofendidos os arts. 70, *caput*, 165, §10, e 166, §§12, 19 e 20, da Constituição da República de 1988. Assim, entendi que a despeito de haver adotado, como premissa de raciocínio, que, em regra, ao STF não é cabível limitar a margem de apreciação ou discricionariedade conferida explicitamente pela ordem constitucional ao Congresso Nacional no que toca *(i)* à realização de escolhas alocativas de recursos escassos no processo de aprovação do orçamento público e, por consequência, *(ii)* à fixação de despesas públicas. Nesse contexto, defendi a aferição da proporcionalidade e da razoabilidade das escolhas parlamentares em função da existência de parâmetros constitucionais claros, diretos e idôneos.

189. Da leitura das normas mencionadas, depreendi que o Congresso Nacional na qualidade de Poder Reformador, fez constar do texto constitucional as finalidades das emendas parlamentares impositivas. Com isso, retirou da política ordinária – ou seja, aquela normalmente exercida pelos deputados federais e senadores da República – a liberalidade quanto aos seus fins. Nesse sentido, importante salientar que *(i)* as emendas de execução **impositiva** visam garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, ao passo que *(ii)* as emendas de **bancada** servem ao propósito de promover investimentos estruturantes, obras públicas ou empreendimentos com duração superior a um ano ou cuja execução esteja em andamento.

(...)

196. Em resumo, em um mero juízo de evidência, percebemos que a quantidade de recursos da reserva específica das emendas de bancada estaduais e distrital corresponde a **53,6% na LDO/2022 e 46,7% na LOA/2022**, sem possível



**ADO 54 / DF**

suplementação via créditos adicionais. Portanto, cheguei à inarredável conclusão que a finalidade constitucional da impositividade dessas programações restou substancialmente ofendida pela legislação ora atacada. Dito de forma simples, por força do objeto impugnado, proporção superior a metade das verbas dessas emendas deverá ser utilizada em ações governamentais que apesar de extremamente meritórias e imprescindíveis para a democracia brasileira, não garantem, por definição, a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, §10, CRFB/88), nem se caracterizam como investimento, obra ou empreendimento (art. 166, §20, CRFB/88).

197. Uma vez mais, com a finalidade de evitar má compreensão, peço escusas dos eminentes colegas e demais jurisdicionais para repisar este argumento à exaustão: **não se cuida aqui de cenário no qual o STF estaria por invadir o conjunto de prerrogativas do Parlamento para decidir sobre as prioridades orçamentárias, supostamente substituindo a vontade dos representantes eleitos pela de seus juízes. Pelo contrário, o que se passa é a aplicação por parte desta Corte na qualidade de Guardião da Constituição de comandos normativos explícitos postos no altiplano constitucional há menos de três anos exatamente pela atual 56ª Legislatura do Congresso Nacional**” (grifos no original).

100. Porém, não foi essa a posição prevalecente naquele julgamento. O e. Ministro Gilmar Mendes, Decano desta Suprema Corte, valeu-se justamente das exceções constantes no § 11 do art. 165 do Texto Constitucional há pouco transcritas para destacar o que chamou de “*óbvio da silva*”, nos seguintes termos:

“Também absolutamente inaplicável à espécie é o § 10 do art. 165 da CF, que reza que a *‘administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as*

**ADO 54 / DF**

*medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*'. Como assinala o inciso III do § 11 do mesmo art. 165 a regra disposta no § 10 '**aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias**', e '*nos termos da lei de diretrizes orçamentárias*'. **A uma**, as emendas parlamentares de bancada estadual são de execução obrigatória, mas não necessariamente versarão sobre despesas primárias discricionárias. **A duas**, para custear despesas primárias, a emenda parlamentar precisa, antes, e por óbvio, existir – **ser aprovada**" (grifos no original).

101. O e. Ministro Edson Fachin foi igualmente incisivo, quando reputou inexistir assento constitucional para que o Poder Judiciário exigisse a alteração do orçamento público, além de conjecturar que essa avaliação ultrapassaria a "*espacialidade jurídica*":

"A questão ali versava sobre emenda parlamentar que reduziu a proposta orçamentária do Poder Judiciário. Ainda que distinta a situação fática, destacam-se as funções próprias do parlamento como *locus* da democracia deliberativa sobre as demandas e as questões de natureza orçamentária. **Como ali expus, ante essa densidade democrática, compete ao Poder Judiciário a responsabilidade institucional no exercício de sua função contramajoritária, ao influir e, por vezes, anular escolhas alocativas democraticamente tomadas e informadas por uma concepção de justiça distributiva própria. Mas tal como lá, parece ser a presente demanda típico caso de deferência ao Poder Legislativo, por força da legalidade orçamentária. Não há assento constitucional para que uma decisão do Estado-Juiz exija a alteração de um orçamento público.**

Não adiro, pois, às razões do relator ao sustentar ofensa ao princípio da segurança e prudência fiscal. Essa conclusão

**ADO 54 / DF**

demandaria, em sede de cognição sumária, juízo que penso, pela abertura dos princípios, exceder os limites do controle de constitucionalidade que ora se reclama, demandando digressões que compreendo precoces e que ultrapassam a espacialidade jurídica.

O e. Relator, invocando precedentes da experiência comparada, aduz haver incoerência na norma objeto da presente ação direta. Isso, porque os recursos para o Fundo foram compensados com valores destinados às emendas parlamentares impositivas. Assim, haveria remanejamento de uma programação orçamentária destinada ao atendimento de políticas públicas, para uma que, em suas palavras, 'não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental', sendo que, por expressa disposição da Constituição, a programação criada para as emendas é de execução impositiva. Além disso, os valores também não guardariam proporcionalidade com os montantes que, no passado, lhe foram definidos.

(...)

Com a devida vênia do e. Relator, são os próprios parlamentares que definem o conteúdo das emendas e são também eles que definem os recursos a serem dirigidos ao Fundo, logo, **não há inconstitucionalidade no remanejamento feito pelos próprios parlamentares, desde que, evidentemente, mantida a finalidade pública que sempre deve pautar as decisões distributivas.** Ainda que afirme o e. relator que '*as emendas de bancada em particular servem ao propósito de promover investimentos estruturantes, obras públicas ou empreendimentos com duração superior a um ano ou cuja execução esteja em andamento*', não se trata de vinculação exigida pela Constituição" (grifos nossos).

102. Caminho semelhante trilhou o eminente Ministro Nunes

**ADO 54 / DF**

Marques, quando argumentou que não compete ao Supremo Tribunal Federal apreciar se determinado *quantum* de uma dada alocação orçamentária atende a princípios constitucionais, todos de densidade normativa parelha aos que ora se invoca neste julgamento:

“Há evidente disputa no orçamento entre tais finalidades, não se podendo afirmar que eventual afronta à Constituição apenas surgiria no momento em que as verbas eleitorais viessem a ser fixadas de maneira excessiva. Ao risco de atribuir para o Supremo competência para sempre apreciar se determinado *quantum* de uma dada alocação orçamentária – em detrimento de outras – atenderia, ou não, aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da moralidade.

Observa-se uma opção clara para que o legislador, dentro de sua atribuição constitucional, estabeleça, quando da elaboração da Lei Orçamentária, o campo de prioridades, escolhendo entre o necessário financiamento público das campanhas e eventual patamar de recursos a ser reservado às emendas de bancada.

Por tal razão, inclusive, não acompanho o entendimento de que haveria vulneração à disciplina referente à impositividade das emendas de bancada, visto que estas se fazem direcionadas justamente para prestigiar as escolhas empreendidas pelo legislador, tornando obrigatória sua execução **após a aprovação do orçamento**.

É dizer, dentro da concretização do princípio da separação dos poderes, elevou-se ao ângulo constitucional certo patamar mínimo de alocações realizadas pelo Parlamento, cabendo a este, e não a qualquer outro dos poderes, definir o *quantum* e a maneira que tais recursos serão empreendidos, **quando aprovados**.

Sob esse ângulo, **não se pode extrair de disciplina voltada**

**ADO 54 / DF**

à **execução do orçamento** balizas a pretensamente regular o processo de elaboração daquele.

Nem mesmo compreender que tal instituto, **direcionado a proteger as escolhas orçamentárias realizadas pelo Legislativo**, forneça substrato para, em sentido oposto, tolher o campo de atuação parlamentar.” (grifos no original).

103. Sendo assim, *data maxima venia*, na esteira da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual respeito em nome da colegialidade, guardadas minhas reservas pessoais, **não condiz com a realidade do Direito Financeiro brasileiro a afirmativa de que, no caso dos autos, está evidenciada a ausência de implementação do cumprimento de norma determinante da obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias.**

104. Na verdade, é da lavra de Sua Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, precedente desta Corte no qual se entendeu que o orçamento público demonstra-se ainda autorizativo, mesmo após as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019. Essa conclusão, salvo juízo mais ilustrado e ulterior do Colegiado, obstaculiza a conclusão pela inconstitucionalidade que aqui se propôs, haja vista que somente se o orçamento público federal fosse impositivo, seria inconstitucional a inexecução orçamentária de despesas públicas veiculadas à proteção do meio ambiente, seja por contingenciamento, seja por qualquer outro fator orçamentário-financeiro. Confira-se a ementa da ADI nº 5.274/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19/10/2021, p. 30/11/2021:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE

**ADO 54 / DF**

PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. **1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária.** 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. **As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República.** 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina.” (grifos nossos).

105. Decerto, **demonstro-me aberto à reflexão colegiada a respeito**

**ADO 54 / DF**

**da impositividade orçamentária, a partir do advento das ECs nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, exatamente como propunha na ADI nº 7.058-MC/DF.** No entanto, por lealdade ao jurisdicionado e aos gestores públicos, **uma eventual modificação da jurisprudência nesse tópico ensejaria a aplicação do art. 24 da LINDB, in verbis: “A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas”.** Porém, a meu juízo, isso deve ser afirmado pelo Tribunal Pleno na qualidade de superação ou viragem jurisprudencial, **até em oposição ao que assentado recentemente na ADI nº 5.274/SC.** A propósito, já há boa doutrina financeirista nesse sentido, como se haure da tese de titularidade na UERJ de Marcus Abraham:

“Entretanto, apesar de o foco da EC nº 100/2019 ser a execução obrigatória das emendas de bancada estaduais e distrital (e assim está literalmente ementado no texto publicado no DOU de 27/06/2019, página 1), a partir de uma leitura mais atenta à redação desta emenda constitucional, percebemos que um de seus dispositivos - o novo §10 do artigo 165, por ela incluído - impôs à Administração, sem se limitar às emendas parlamentares (como originariamente proposto na PEC 02/2015, o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Portanto, querendo ou não, tornou-se obrigatória a execução orçamentária em sua integralidade, deixando-se inequívoco o dever da Administração de executar as programações orçamentárias para garantir o atendimento das necessidades do cidadão, no que denominou o constituinte derivado de ‘entrega de bens e serviços à sociedade’”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos Gastos Fundamentais: orçamento público impositivo*: 81

**ADO 54 / DF**

106. De todo modo, fixada essa *basilar dissonância* entre os pronunciamentos constantes em cada voto, após detida análise da controvérsia constitucional, **compreendo ser, ainda sim, possível convergir à essência do entendimento da eminente Relatora**, seja porque eventual orçamento ambiental impositivo não se mostrou relevante no dispositivo de seu voto, seja pelo fato de na exordial da ADO constarem pleitos atinentes à “*execução integral do orçamento dos órgãos ambientais*” e à determinação de “*providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia*”, esses passíveis de acolhimento, por fundamento diverso, na esteira do repertório jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

107. De início, caso reconhecido um estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, como proposto pela insigne Ministra Cármen Lúcia, ou apenas uma grave omissão inconstitucional de cunho administrativo pertinente ao desmatamento ilegal da Amazônia, **reputo ser viável extrair as mesmas consequências orçamentárias e financeiras alcançadas tanto na ADPF nº 347-MC/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016 — isto é, “*FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional*” —, **quanto na ADPF nº 708/DF**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 04/07/2022, p. 28/09/2022, esta assim ementada:

“Ementa: Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União

---

*elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021, p. 328.*



**ADO 54 / DF**

manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pedese: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável. 2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. **Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos.** A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA). 3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia. 4.

**ADO 54 / DF**

Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF). 5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio. 6. Pedido julgado procedente para: **(i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019;** (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; **(iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.** 7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, **estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)''**.

108. Pelo didatismo e pela imediata aplicabilidade no caso dos autos, transcrevo em meu voto os fundamentos empregados pelo i. Ministro

**ADO 54 / DF**

Roberto Barroso naquela assentada:

**“4. DEVER DE DESTINAÇÃO DOS RECURSOS POR PARTE DA UNIÃO (CF, ARTS. 2º E 225, C/C O ART. 9º, § 2º, DA LRF)**

27. O contexto narrado acima, a gravidade da situação ambiental brasileira, a aversão à temática reiteradamente manifestada pela União, o histórico de desestruturação de órgãos colegiados integrantes da Administração Pública e de não alocação de recursos para a proteção ambiental corroboram, ainda, a necessidade de que o Supremo Tribunal Federal atenda ao pedido dos requerentes de determinação de que o Executivo tem o dever – e não a livre escolha – de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar seus recursos para seus fins. Nesse sentido, é procedente o pedido de que deixe de se omitir em tal operacionalização nos exercícios subsequentes.

28. É igualmente procedente o pedido de vedação ao contingenciamento dos recursos do Fundo. Isso porque as obrigações legais de destinação específica de recursos de fundos contam com a apreciação e deliberação não apenas do Executivo, mas igualmente do Legislativo. Trata-se, portanto, de escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se sujeita ao princípio da separação dos Poderes. O Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, a seu livre critério, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º). Em razão da particularidade de tais despesas com destinação específica, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) previu: ‘Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente’.

(...)

30. Essa é justamente a hipótese dos autos. A alocação de recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de

**ADO 54 / DF**

tutela e restauração do meio ambiente (e dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes). Suas receitas são vinculadas por lei a determinadas atividades. Por essa razão, tais recursos não podem ser contingenciados, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, inclusive, de entendimento com amparo em precedente do Pleno deste Tribunal, proferido nos autos da ADPF 347, Rel. Min. Marco Aurélio, em que se concluiu pela impossibilidade de contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com base nos mesmos argumentos.

31. A situação dos autos é idêntica àquela apreciada no precedente. O contingenciamento, no presente caso, atingiria área – combate às mudanças climáticas – em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado é manifestamente insatisfatória e, mais do que isso, encontra-se em franco retrocesso. Os recursos cujo contingenciamento se pretende vedar no presente caso pertencem ao Fundo Clima (assim como aqueles objeto da ADPF 347 pertenciam ao FUNPEN) e têm destinação legal específica, que por sua vez concretiza direitos fundamentais. Não há dúvida, portanto, quanto à impossibilidade de contingenciamento dos recursos em questão.”

109. Ademais, no referido voto condutor, tem-se um *obiter dictum* que aborda, em parte, a temática que aqui se enfrenta quanto ao financiamento do combate ao desmatamento ilegal:

“33. Entretanto, no curso dela os requerentes alegaram, ainda, que os recursos posteriormente alocados foram destinados preferencialmente ao atendimento ao meio ambiente urbano, quando é de conhecimento geral que parte relevante das emissões de GEEs do país decorre do desmatamento e da alteração do uso do solo corrente no meio rural, que deixaram

**ADO 54 / DF**

de ser atendidas. **Trata-se, portanto, de alegação de possível alocação *subótima* dos recursos do Fundo, que sacrificaria recursos escassos em situação de grave crise climática.** Entendo que a questão escapa aos limites da ação, tal como originalmente formulada. Teço, contudo, algumas considerações sobre o tema a título de *obiter dicta*.

34. Conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal deve, em princípio, ser deferente às escolhas alocativas efetuadas pelos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, dado que elas implicam decisões difíceis sobre como alocar recursos escassos, insuficientes ao atendimento de demandas concorrentes igualmente relevantes. **Caso, todavia, se constate que tais escolhas estão eivadas por vícios de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais, pode e deve o Tribunal exercer o controle sobre tais atos alocativos.** Isso porque, em tal caso, se trata de controle de legalidade e não do mérito ou conveniência política de tais atos.

35. Portanto, embora tal controle escape aos limites da presente ação, **a persistência no não enfrentamento de fontes importantes de GEEs – tais como o desmatamento e as alterações de uso do solo – ao longo do tempo, e a consequente frustração da mitigação das alterações climáticas, pode ensejar a atuação futura do Judiciário no tema, de modo a assegurar que os recursos cumpram os fins a que foram destinados pela norma e/ou a evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção deficiente”** (grifos nossos).

109. Em abono a essa tese, convém evocar os seguintes parâmetros constitucionais:

**ADO 54 / DF**

“Art. 167. São vedados:

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.”

110. Por sua vez, sob a perspectiva doutrinária, as despesas públicas voltadas ao combate ao desmatamento da Floresta Amazônica guardam *status* de “*gastos fundamentais*”, segundo as lições de Marcus Abraham:

**“A peça orçamentária, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, é um espelho das eleições fundamentais feitas por aquela sociedade quanto aos gastos ou despesas a serem feitos em nome do bem comum, aos quais chamaremos aqui de gastos ou despesas fundamentais, em um paralelismo com a nomenclatura direitos fundamentais.**

(...)

Estes compromissos podem vir expressos no próprio texto da Constituição, ainda que de modo mais genérico e menos delimitado. Esta poderia ser dita uma vinculação de primeiro grau, que revela intensidade vinculativa inversamente proporcional ao seu grau de definição (...) A Constituição indica ser certo que se deva gastar com políticas públicas naquele direito fundamental social específico; mas dentro dessa programação, não tem ainda como delimitar com o quê.

Nesse momento, faz-se necessária uma vinculação de

**ADO 54 / DF**

segundo grau, levada a cabo por meio de lei - mais especificamente, sobretudo por meio da lei orçamentária anual em seus anexos. É esta que concretizará a alocação de recursos às atividades concretas, obedecidos os parâmetros lançados pela Constituição, especialmente no caso das despesas constitucionais obrigatórias.

**Merece destaque, para esse fim, a classificação funcional das despesas públicas, a qual busca responder a seguinte indagação: ‘em que área governamental a despesa será realizada?’ Consiste basicamente em classificar as despesas no orçamento por funções governamentais predefinidas, conforme previsão legal disposta no art. 2º, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.**

A adoção da classificação funcional padronizada das despesas orçamentárias é obrigatória para os três níveis de governo e foi introduzida pela Portaria nº 42, de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG). Essa classificação é organizada em dois grupos principais: a função e a subfunção. A função governamental é o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público e está diretamente relacionada à competência institucional do órgão. A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e vincula-se à finalidade da ação governamental em si.

(...)

A análise da radiografia dos tipos de gastos públicos, ao nos indicar que a metade das 28 funções referem-se a gastos fundamentais com direitos sociais, demonstra a inequívoca configuração do Estado brasileiro como um Estado social.

**Ainda que assim seja, e embora todas as despesas públicas, em regra, atendam a finalidades públicas, deve-se atentar para um outra questão relevante em face da escassez de recursos: a hierarquia de prioridade nos gastos”<sup>31</sup>**

---

<sup>31</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos Gastos Fundamentais: orçamento público impositivo: da*

**ADO 54 / DF**

111. A esse respeito, é importante perceber que a Função 18 corresponde à “*Gestão Ambiental*”, tendo como subfunções “541 – *Preservação e Conservação Ambiental*”, “542 – *Controle Ambiental*”, “543 – *Recuperação de Áreas Degradadas*”, “544 – *Recursos Hídricos*” e “545 – *Meteorologia*”. Nessa linha, conjectura-se acerca da conveniência de uma subfunção específica ao combate às mudanças climáticas, no qual se insere o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. **De toda maneira, a meu sentir, deriva da Constituição da República de 1988 uma singular imputação normativa, na condição de escolha constituinte, a essa função em termos de prioridade nos gastos públicos federais.**

112. Desse panorama se pode concluir que as despesas públicas da União voltadas ao desmatamento florestal exigem semelhante grau de proteção normativo e financeiro adotado na ADPF nº 708/DF, ou seja, **há um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica. Logo, isso pressupõe que (i) a não alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo representa omissão inconstitucional do ente federal, (ii) uma ordem mandamental no sentido de que o Poder Executivo deve se abster de qualquer omissão na destinação dos recursos previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) vedar o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 (“*Gestão Ambiental*”), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional.**

113. Ainda, **essa fundamentação importa no reconhecimento de uma omissão inconstitucional da União, segundo os dados trazidos nos**

---

*elaboração à execução.* São Paulo: Almedina, 2021, p. 137-139, grifos nossos.



ADO 54 / DF

autos e ressaltados pela eminente Ministra Cármen Lúcia, no que toca à alocação subótima dos recursos destinados às despesas da Função 18, sacrificando-se receitas escassas em situação de vultosa crise climática, em detrimento do eficaz, eficiente e efetivo combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Em contributo acadêmico, o i. Ministro Edson Fachin bem pontua o léxico climático e propõe um esforço nesse mister, sob o fundamento de que “*não há um outsider nesse labor*”:

“As expressões ‘mudança climática’, ‘aquecimento global’ e ‘crise climática’ são comumente utilizadas como sinônimos, embora os conceitos guardem distinções. *Mudança climática* refere-se ao fenômeno físico em curso que pode ser natural ou induzido pelo comportamento humano e leva a modificações nas temperaturas, precipitações e padrões dos ventos. O *aquecimento global*, a seu turno, é o resultado climático que experimentamos atualmente, que se refere ao aumento da temperatura do planeta e seu reflexo nos ecossistemas. A *emergência climática* ou *crise climática* aponta para o comportamento humano e as emissões de carbono geradas pela humanidade como causas principais das mutações no clima que observamos.

(...)

Os caminhos que levam à solução da crise climática devem, necessariamente, envolver alguma espécie de governança global. Um problema dessa magnitude, que atinge todo o planeta, embora os mais pobres com maior rigor, não poderá ser enfrentado com medidas locais. Nesse sentido, os papéis a serem exercidos pelo direito, pela litigância climática, pelos tratados internacionais, bem como pelas organizações supranacionais ganham especial relevo. Não há *outsider* nesse labor”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> FACHIN, Luiz Edson. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições

**ADO 54 / DF**

114. Em resumo, essa condição emergencial exige uma série de providências dotadas de consistência intertemporal por parte dos Poderes Executivo e Legislativo em favor da superação dessa conduta omissiva, os quais deverão ser apresentados e devidamente apreciados, segundo eu penso, na fase pós-decisional destes feitos, sem olvidar-se do que já consta no dispositivo da eminente Ministra Relatora. Por fim, sob as luzes do imperativo de controle social e judicial da atividade financeira do Estado, demonstra-se urgente a efetiva implementação de “*marcadores verdes*” nas leis orçamentárias, incluído o Plano Plurianual (2024-2027), em consonância ao que previsto na 5ª Fase do PPCDAm, de maneira a permitir o controle social da atividade financeira do Estado quanto à execução dos recursos orçados para direitos fundamentais ambientais.

**VII. ENFRAQUECIMENTO NORMATIVO NO QUADRO AMBIENTAL**

115. **No tocante à edição de atos normativos destinados a inviabilizar a atuação do Poder Público em matéria ambiental**, a Relatora concluiu que “*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*”. Para isso, considerou que os atos normativos suscitados na exordial representam exemplos de desregulamentação em matéria ambiental, servindo, portanto, como reforço argumentativo do quadro estrutural de suposto desmonte da política ambiental.

116. Com a devida vênia, a meu sentir, **a inferência demonstra-se adequada, mas insuficiente, uma vez que se cinge a um mandato**

---

públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 624-634, dez. 2020, p. 626-627, grifos no original.

**ADO 54 / DF**

**presidencial, enquanto eu compreendo que está em xeque um fenômeno de longa duração atinente ao infralegalismo ambiental. A meu sentir, esse é inerentemente caracterizado por sua fragilidade às oscilações conjunturais da política ordinária e da baixa efetividade da legislação ambiental.** Para ficarmos no presente milênio, basta lembrar o que argumentei na Seção III deste voto. Por exemplo, a literatura ambientalista dá conta que, sob a égide de determinado governo, em um espaço de poucos dias houve o lançamento de um pacote infralegal de combate ao desmatamento e o lançamento da diretriz governamental no sentido de superar eventuais óbices ambientais à realização de grandes obras de infraestrutura. Em outra perspectiva, também se viu que o primeiro ponto de virada na década de 2000 para a redução drástica do desmatamento ilegal consistiu no PPCDA, ao passo que o segundo, em dois decretos presidenciais a respeito de ilícitos ambientais e uma resolução do CMN sobre acesso ao crédito por infratores.

117. Nesse contexto, com referencial no ordenamento português, Paulo Otero bem identifica nos fenômenos da deslegalização *vis-à-vis* legalização uma fonte de erosão do conteúdo da normatividade reguladora da Administração Pública, nos seguintes termos:

“Independentemente dos efeitos de tais fenômenos [legalização e deslegalização em sede de estruturação hierárquica da normatividade interna infraconstitucional, registra-se que ambos ilustram uma certa plasticidade da força de lei formal por parte do legislador, permitindo-se através da deslegalização uma degradação dessa mesma força, transformando atos legislativos em atos dotados de uma simples natureza administrativa, enquanto que a legalização envolve, bem pelo contrário, a valorização da força jurídica de atos de natureza administrativa, conferindo-lhes força de lei.

**ADO 54 / DF**

(...)

Ora, é precisamente essa plasticidade das normas integrantes da legalidade administrativa, permitindo o aumento ou a diminuição da respectiva força jurídica e a alteração da sua própria natureza, transferindo-as da esfera legislativa para a esfera administrativa ou vice-versa, que gera um primeiro efeito de erosão sobre o conteúdo da normatividade reguladora da atuação administrativa: a Administração Pública depara com a possibilidade de uma mesma norma, até ontem dotada de valor e força de lei, assumir hoje uma natureza regulamentar, ou, em sentido exatamente inverso, passar de fonte autovinculativa a fonte heterovinculativa da atividade administrativa, podendo ambas as realidades conviver num mesmo ato formal, sem esquecer a reversibilidade de tais fenômenos através de processos de 'relegalização' ou 'redeslegalização'.

(...)

18.3.6. Conhecedores de que a deslegalização e a legalização revelam a plasticidade da força jurídica das normas reguladoras da organização e da atividade administrativa, o primeiro desses fenômenos acentua a degradação da força de lei formal, conferindo ao Governo uma genérica competência fora da reserva de lei para proceder a uma erosão da legalidade reguladora da Administração Pública.

(...)

Em última análise, a deslegalização, apesar de operar sempre por via legislativa, acaba por **determinar uma inevitável administrativização da normatividade reguladora da organização e da atuação administrativa**: o regulamento substitui a lei e, por consequência, os órgãos administrativos adquirem uma competência conformadora da normatividade disciplinadora da sua própria atuação.

**ADO 54 / DF**

**Um tal degrada da natureza das normas reguladoras da Administração Pública, deixando de possuir força de lei formal e adquirindo uma mera força regulamentar, apesar de reforçar os poderes administrativos de intervenção conformadora da normatividade, amplia a erosão do conteúdo da legalidade vinculativa dos órgãos administrativos: o rebaixamento formal da lei por efeito da degradação do seu grau hierárquico, permitindo que possa ser modificada por regulamento, expressa uma desvalorização jurídica e política dessa mesma normatividade, ilustrando a flexibilização da legalidade administrativa.**

**A deslegalização torna-se, neste sentido, um processo de reforço da função administrativa na produção de normas jurídicas, gerando um correlativo enfraquecimento da tradicional esfera de intervenção vinculativa do poder legislativo, tornando a legalidade administrativa mais dócil ou adaptável aos propósitos da Administração Pública e, por esta via, fazendo encurtar os espaços de heterovinculação da legalidade: a deslegalização provoca uma erosão do papel heterovinculativo da lei na disciplina da atuação administrativa”.<sup>33</sup>**

118. Noutro giro, além do infralegalismo ambiental, igualmente relevante é o desafio de consolidar no senso comum teórico dos juristas a falência do “*mito da onipotência da lei em face da Administração*” e respectivo consectário atinente à substituição da lei pelo Direito Internacional como fundamento de agir administrativo. Nessa linha, o entendimento deste Supremo Tribunal Federal tem se firmado pela suprallegalidade dos tratados e convenções internacionais em matéria ambiental, como já

---

<sup>33</sup> OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Almedina: coimbra, 2003, p. 899-903, grifos nossos.

**ADO 54 / DF**

anunciara a eminente Ministra Rosa Weber na ADI nº 4.066/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 24/08/2017, p. 07/03/2018, e, mais recentemente, afirmou-se na supracitada ADPF nº 708/DF, especialmente na voz do e. Ministro Roberto Barroso. Confirmam-se, respectivamente, excerto da ementa do primeiro julgamento e o voto condutor do segundo:

“11. Convenção nº 139 da OIT, sobre a Prevenção e o Controle de Riscos Profissionais causados pelas Substâncias ou Agentes Cancerígenos. Convenção nº 162 da OIT, sobre o uso do asbesto. Resolução da OIT sobre o Asbesto (2006). Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. **Status de supralegalidade dos regimes protetivos de direitos fundamentais.** Inobservância das obrigações, assumidas no plano internacional, de (i) promover a redução dos níveis de exposição de forma consistente e progressiva, (ii) substituir, sempre que possível, o uso do amianto crisotila por materiais menos perigosos e (iii) reduzir a geração de resíduos perigosos ao mínimo possível.” (grifos nossos).

“17. Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: ‘Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente’ (p. 171). **Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional [rectius: supralegal].** Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas.” (grifos nossos).

**ADO 54 / DF**

119. Nessas hipóteses, em consonância ao escólio de Paulo Otero, não é cabível invocar o princípio da precedência de lei no âmbito da atuação administrativa, respeitada a reserva de lei:

“Tratando-se de normas internacionais dotadas de aplicabilidade direta, podem as mesmas ser objeto de desenvolvimento interno por regulamento, sem qualquer necessidade de intermediação legislativa, salvo se forem matérias que envolvam a tomada pelo Estado de importantes opções político-normativas incluídas no domínio da reserva de lei ou que já antes tenham sido objeto de disciplina legislativa (...) Quanto às próprias normas das convenções internacionais, também aqui se prescinde da intermediação legislativa em matérias excluídas de reserva de lei e que não envolvem a atribuição ao Estado de opções político-normativas primárias ou, em alternativa, que até então não foram objeto de intervenção legislativa, remetendo-se normalmente para regulamento administrativo o respectivo desenvolvimento ou detalhe. Além disso, mostrando-se possível a existência nas convenções internacionais de disposições *self-executing* ou, também ditas, disposições dotadas de efeito direto, registra-se aqui um espaço decisório dos órgãos administrativos que, diretamente fundado em tais normas convencionais, permite a prática de atos administrativos e de operações materiais”.<sup>34</sup>

120. Sendo assim, revela-se trivial que os órgãos administrativos vocacionados à preservação da Floresta Amazônica e os juízes brasileiros observem a normatividade internacional em matéria ambiental, a qual detém *status* de supralegalidade. Isso implica, por exemplo, no exame acerca da conformidade do direito interno com o direito internacional

---

<sup>34</sup> OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Almedina: coimbra, 2003, p. 748-749

**ADO 54 / DF**

público e, perante um juízo de desconformidade, desapliquem aquele em favor deste, assim como se considerem vinculados e deem imediato cumprimento aos tratados internacionais de direito ambiental, uma vez internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, independentemente de intermediação legislativa.

121. Perfectibilizada a dimensão propositiva dessa questão controvertida, **entendo, ainda, que é dado à Justiça Constitucional exigir a progressividade dos direitos ambientais em plano normativo.** Isso porque, nos termos de Maria Paula Dallari Bucci, *“a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”*<sup>35</sup>. Para isso, na esteira de Patrícia Massa-Arzab, a formulação delas valem-se de comandos normativos carreados pelo Direito, pois essas políticas são um *“um conjunto de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente das normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos”*<sup>36</sup>. Ainda, segundo Alessandra Gotti, o regime jurídico dos direitos sociais se notabiliza pelos seguintes atributos: (i) a existência de um núcleo essencial dos direitos fundamentais; (ii) a utilização do máximo de recursos disponíveis; (iii) o dever de implementação progressiva; (iv) a atividade interpretativa informada pelo princípio hermenêutico *in dubio pro justitia socialis*; e (v) a vedação ao retrocesso tanto sob a perspectiva normativa quanto àquela de

---

<sup>35</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

<sup>36</sup> MASSA-ARZAB, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 67.



**ADO 54 / DF**

resultados.<sup>37</sup> Por evidente, o mesmo raciocínio se aplica aos direitos ambientais.

122. No que toca à vedação ao retrocesso na dimensão normativa, extraio de pesquisa realizada por Felipe Derbi que esse princípio veda a subtração, sem justificativa constitucional idônea, o grau de concretização já alcançado a partir da regulamentação de uma norma: *“haverá retrocesso social, quando o legislador, comissa e arbitrariamente, retornar a um estado correlato a uma primitiva omissão constitucional ou reduzir o grau de concretização de uma norma definidora de direito social”*<sup>38</sup>. Nessa visão, na qualidade de princípio constitucional implícito e derivado de normas internacionais, o retrocesso social dar-se-á na hipótese de ocorrer a supressão, total ou parcial, de uma concretização normativa ou caso configurada uma omissão inconstitucional. Na mesma toada, especificamente em relação à dimensão ambiental dessa norma-princípio, o eminente Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, assim defende a fundição entre instrumentos infraconstitucionais e a norma constitucional de garantia do mínimo ecológico:

“Quanto aos instrumentos de implementação, sabe-se que, como toda disciplina jurídica, sem eles, que precisam ser eficazes e eficientes, o Direito Ambiental não existe in concreto. O retrocesso opera tanto no plano da existência (a pura e simples revogação de determinado instrumento) como no plano da eficácia (o debilitamento da força coativa da norma de desenho do instrumento, p. ex. ao se retirar ou dificultar o sancionamento penal e administrativo, ou a responsabilização

---

<sup>37</sup> BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

<sup>38</sup> DERBI, Felipe. *O princípio do retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 240.

**ADO 54 / DF**

civil) ou no plano da eficiência (com o aumento dos custos de transação na implementação, dificultando-se ou mesmo inviabilizando-se a fiscalização, p. ex.).

É bom ressaltar que os instrumentos de Direito Ambiental, no caldo dos múltiplos matizes de origem, filiação filosófica e objetivos que os informam, ostentam variegadas referências de prestígio e eficácia. Há, entre eles, os que atuam no coração da disciplina, chamados diretos ou primários (salvaguardam, frontalmente, biomas, ecossistemas e processos ecológicos essenciais, entre eles cabendo citar as Áreas Protegidas, a Reserva Legal, as APPs, a declaração de árvore imune a corte); e os que, batizados de indiretos ou procedimentais, alcançam resultados semelhantes, só que por meios oblíquos, p. ex., ao ampliarem o grau e disseminação de informação ambiental gerada e em circulação, e ao estabelecerem mecanismos de participação pública. A ambas as categorias se aplica o princípio da proibição de retrocesso ambiental.

No âmbito desse ‘centro primordial’, ‘ponto essencial’, ‘núcleo duro’ ou ‘zona de vedação reducionista’, o desenho legal infraconstitucional, uma vez recepcionado pela Constituição, com ela se funde, donde a impossibilidade de anulá-lo ou de afrouxá-lo de maneira substancial, sem que com isso, inafastavelmente, se fira ou mutile o próprio conteúdo e sentido da norma maior. É o fenômeno da repulsa às normas infraconstitucionais que, desinteressadas em garantir a máxima eficácia dos direitos constitucionais fundamentais, não se acanham e são rápidas ao negar-lhes o mínimo de eficácia”<sup>39</sup>.

123. Em síntese, cabe ao Poder Público avaliar cuidadosamente e

---

<sup>39</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso. BRASIL. SENADO FEDERAL. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2011, p. 67-69.

**ADO 54 / DF**

expor suas razões para fins de controle *a fortiori*, quando intencione modificar uma concretização legislativa de direito fundamental, de modo a garantir a estabilidade daquela em seara ambiental. Nesse sentido, recorre-se novamente ao escólio doutrinário do Ministro Benjamin:

“Se dinâmico e relativo, o princípio obedeceria à lógica do ‘controle de proporcionalidade’, o que interditaria, ‘na ausência de motivos imperiosos’ ou justificativa convincente, uma diminuição do nível de proteção jurídica. Consequentemente, **haverá, sempre, de se exigir do legislador cabal motivação ou demonstração de inofensividade da regressão operada – a manutenção do status quo de tutela dos bens jurídicos em questão. Em outras palavras, deve-se atestar a equivalência material entre a fórmula legal anterior e a proposta, ‘a necessidade de uma modificação, demonstrada, a proporcionalidade de uma regressão, apreciada’, abrindo-se, para o juiz, ‘fiel aos valores que fundam nosso sistema jurídico’, a possibilidade de controlar essas balizas, o que não é o mesmo que”**“se imiscuir nas escolhas políticas” (grifos nossos).<sup>40</sup>

124. Essa compreensão encontra, ainda, amparo no repertório jurisprudencial desta Corte, como se vê no ARE nº 639.337-AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 23/08/2011, p. 15/09/2011, cuja ementa transcrevo, no que interessa:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso

---

<sup>40</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso. BRASIL. SENADO FEDERAL. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2011, p. 65.

**ADO 54 / DF**

impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.”

125. Por conseguinte, de acordo com o pensamento iterativamente externado neste Tribunal pelo sempre Decano Ministro Celso de Mello, tem-se que a proibição do retrocesso atua como uma dimensão negativa dos direitos fundamentais, assim, uma vez atingidos os níveis de concretização destes, torna-se proscriita sua ulterior redução ou supressão pelo Estado, caso isso não venha acompanhado de políticas compensatórias devidamente implementadas pelas instâncias governamentais.

126. Ademais, segundo o pensamento de Marina Bellegarde, são critérios mínimos para aferição de eventual violação ao princípio da vedação ao retrocesso, diante de medida de cunho potencialmente retrocessivo: (i) garantir o núcleo essencial dos direitos fundamentais e sociais constitucionalmente assegurados; (ii) verificar a hierarquia entre os direitos resguardados pelas medidas; e (iii) aplicar a proporcionalidade nas tomadas de decisões, cujo princípio deve se conectar com o da

**ADO 54 / DF**

proteção da confiança e da isonomia. Ainda na visão da autora, a despeito de inexistir uniformidade na adoção desses critérios pela jurisprudência desta Casa, é possível identificar precedentes nos quais uma ou mais dessas diretivas foram aplicadas pelos Ministros do STF. Ilustrativamente, pode-se recorrer ao julgamento da já mencionada ADC nº 42/DF, em que cada um desses parâmetros foi explorado pelo Tribunal.<sup>41</sup>

127. Por todas essas razões, **revela-se indispensável, ao meu ver, para a superação da omissão inconstitucional aqui identificada no que toca ao desmatamento florestal na Amazônia Legal, o tratamento dos três problemas apontados: (i) a erosão da força heterovinculativa dos comandos legislativos à Administração Pública, em função do infralegalismo em temas absolutamente fulcrais na gestão ambiental; (ii) a progressiva consolidação nas práticas administrativas da concepção de que se devem considerar as normas presentes em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental como fundamento de agir administrativo, sobretudo em relação ao enfrentamento do desmatamento; e (iii) as modificações realizadas no plano normativo devem guardar obediência ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, logo eventual restrição ou supressão de grau de concretização legislativa já alcançado deve estar calcado em escorreita justificativa de estatura constitucional emanada de cuidadosa avaliação, baseada no tríplice critério de aplicação dessa norma-princípio, bem como estar acompanhada de medidas compensatórias.**

**VIII. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O CUMPRIMENTO DO PPCDA<sup>m</sup>**

---

<sup>41</sup> BELLEGARDE, Marina Tanganelli. *O direito financeiro e a proibição de retrocesso social na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 145-151.

**ADO 54 / DF**

**128. No que toca à observância dos princípios do acesso à informação ambiental, da publicidade e da transparência no âmbito do cumprimento do PPCDAm**, a eminente Ministra Cármen Lúcia concluiu que houve na espécie violação àquelas normas constitucionais, em razão do desempenho pouco satisfatório da Administração Pública federal na resposta de 226 pedidos de informação sobre o curso das ações do PPCDAm em 2019 e nos anos anteriores. Isso porque *“o resultado dos pedidos de informações apresentados pelos órgãos ambientais demonstra que muitas delas foram respondidas de forma incompleta, sem diretivas 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”*. Além disso, na esteira de relatório do Instituto Socioambiental acostado nos autos, Sua Excelência inferiu o seguinte:

**“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.**” (grifos nossos).

**ADO 54 / DF**

129. De minha parte, **considero suficientemente provado o vício de inconstitucionalidade apontado. Então, subscrevo o posicionamento externado pela eminente Relatora**, sem maiores considerações de caráter complementar.

130. Na verdade, **apenas ressalto que o formato de prestação de contas, especialmente quanto ao tempo e ao modo, previsto na 5ª Fase do PPCDAm, destoa, em alguma medida, do que enunciado pela eminente Ministra Cármen Lúcia**. Falo, por exemplo, da periodicidade dessa ação governamental, pois o plano dispõe que essa ocorrerá anualmente, enquanto no dispositivo de Sua Excelência o *iter* é mensal. Contudo, neste momento processual e sob minha perspectiva pessoal, penso que essas discrepâncias encontrarão melhor *locus* de resolução na fase de cumprimento da decisão colegiada a ser formada neste julgamento, haja vista a necessidade de equacionar o indispensável acesso à informação na seara ambiental e a exequibilidade ou a praticabilidade da contraparte do Governo Federal para desincumbir-se desse mister.

**IX. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

131. **Em relação ao pleito dos requerentes no sentido de que este Supremo Tribunal Federal declare um estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento na Floresta Amazônica**, a eminente Ministra Cármen Lúcia entendeu que restou caracterizado esse novo instituto de criação pretoriana em relação à política ambiental federal de controle do desmatamento da Amazônia. A propósito, explanou sobre as origens dessa categoria na jurisprudência do Tribunal Constitucional da Colômbia, os pressupostos que caracterizam sua ocorrência e a sua recepção pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a partir da ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j.

**ADO 54 / DF**

09/09/2015, p. 19/02/2016.

132. Afirmou, ainda, a indispensabilidade da atuação deste STF no combate à inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é complementado pela atuação de órgãos judicantes internacionais. Quanto à última, realizou excursão acerca dos pronunciamentos de diversos órgãos, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos.

133. Assim, a Ministra Cármen Lúcia delineou o seguinte estado da arte:

“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 tisa 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 relevo, a atual quadra em que indicadores oficiais apontam aumento recorde de incêndios na



**ADO 54 / DF**

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).

(...)

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 (...) as políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes, portanto

**ADO 54 / DF**

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.”

134. Pois bem. Com a devida deferência às opiniões em sentido contrário, sob uma perspectiva eminentemente pessoal, **não me parece que, no caso dos autos, estejam caracterizados os pressupostos de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)**, pelo menos de acordo com a doutrina especializada no tema, parte dela, inclusive, citada no voto da eminente Ministra Relatora.

135. Em tese de doutorado dedicada ao tema, o ex-servidor desta Casa Carlos Alexandre de Azevedo Campos partiu da constatação de que a ideia de proteção da dimensão objetiva de direitos fundamentais é insuficientemente protegida pela noção de omissão legislativa inconstitucional. Isso porque a conduta omissiva pode estar envolvida em uma falha estrutural atinente à proteção de direitos fundamentais, implicando uma violação massiva, contínua e generalizada desses. Disso surgiria a conveniência de estabelecer-se o “*estado de coisas inconstitucional*” como modalidade extremada de omissão inconstitucional. A seu ver, esse quadro autorizaria ao juiz interferir e determinar a confecção de leis e políticas públicas, voltadas à superação do estado permanente de violação de direitos.<sup>42</sup>

136. Conforme já posto, em parte, no voto da ilustre Relatora, de acordo com esse professor, os requisitos para a declaração de um ECI são quatro. **A um**, tem-se “*a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos*

---

<sup>42</sup> p. 84-86

**ADO 54 / DF**

*fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas*<sup>43</sup>.

137. **A dois**, observa-se uma *“omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais”*, de modo que a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias corresponderia, no agregado, a uma falha estrutural, a qual ocasiona tanto violação sistemática de direitos quanto agravamento da situação. Sendo assim, não se cuida da *“inércia de uma única autoridade pública, e sim o funcionamento deficiente do Estado como um todo que resulta na violação desses direitos. Além do mais, os poderes, órgãos e entidades em conjunto se manteriam omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Trata-se, em suma, de mal funcionamento estrutural e histórico do Estado como fator do primeiro pressuposto, o da violação massiva de direitos”*<sup>44</sup>.

138. **A três**, as medidas indispensáveis para a superação desse estado de coisas são traduzidas em remédios e ordens estruturais, por sua vez dirigidas não a um só órgão, mas, sim, a uma pluralidade destes. Dito de forma direta, *“para a solução do estado de coisas inconstitucional, são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, enfim, mudanças estruturais”*<sup>45</sup>.

139. **A quatro**, o tratamento do estado de coisas sob uma perspectiva individualista acarretaria um grave congestionamento da máquina judiciária, pois ocorreria a tradução do número elevado de afetados em demandas judiciais. Por isso, ao se valer desse instituto, a Corte almeja

---

<sup>43</sup> p. 130

<sup>44</sup> p. 130.

<sup>45</sup> p. 131

**ADO 54 / DF**

solucionar a situação de uma única vez, alcançando o maior número de afetados possível. Segundo Azevedo Campos, exigir esse critério de matiz quantitativa na realidade brasileira dificultaria o combate ao *status quo*, tendo em vista os “obstáculos profundos pelo próprio Supremo para o acesso de organizações e movimentos de defesa de direitos fundamentais à jurisdição constitucional concentrada”<sup>46</sup>. Respeitosamente, não me parece ser o caso, porquanto uma visão macrojurídica às controvérsias constitucionais submetidas ao Supremo Tribunal Federal já é uma realidade pressuposta pela maioria das classes do microsistema processual do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, como se depreende em relação à ADPF pelo requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882, de 1999) ou pela “comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado”, nos termos do art. 3º, inc. V, do mesmo Diploma legal.

140. No caso dos autos, não depreendo da petição inicial, refletindo-se nos pedidos apresentados, o cuidado que seria esperado dos requerentes em demonstrar a presença dos requisitos 2 e 3, notadamente pelo afã de culpabilizar mandatários específicos do Poder Executivo da União em um período bastante restrito de tempo. Assim, complexifica-se (diga-se: desnecessariamente do ponto de vista jurídico, embora compreensível na retórica política) a constatação de que há uma omissão reiterada e persistente, uma vez que os reclamos argumentativos limitam-se a um mandato presidencial no Governo Federal, a despeito de a controvérsia em questão tratar-se de um grave problema republicano, cuja origem remonta, em uma abordagem conservadora, à década de 1970.

141. No mesmo problema incide a exordial quando se limita a questionar a autoridade presidencial, o Ministro de Estado do Meio

---

<sup>46</sup> p. 132.

**ADO 54 / DF**

Ambiente e três entes da Administração Pública indireta, o Ibama, o ICMBio e a Funai. Afinal, diante de todo o exposto neste voto-vista e também no voto da e. Ministra Relatora, sem dúvida alguma, é **virtualmente impossível solucionar o inconstitucional problema do desmatamento ilegal na Amazônia Legal sem dirigir ordens estruturais e específicas aos Poderes Legislativo e Judiciário da União, ao Sistema de Justiça como um todo e aos demais entes federados (Estados e Municípios)**. Nesse ponto, do articulado no petitório inicial simplesmente não se haure a constatação de que os poderes, órgãos e entidades em conjunto mantiveram-se omissos em buscar a superação ou a redução do quadro objetivo de inconstitucionalidade.

142. Faço essas ponderações, porquanto não são poucas as críticas doutrinárias à forma com que se tem importado o instituto do “*estado de coisas inconstitucional*” no cenário brasileiro. Essas vão desde uma “*nova forma de ativismo judicial*”<sup>47</sup> e a ocorrência de uma inadequada migração de

---

<sup>47</sup> “Ademais, embora a simpatia intrínseca da e pela tese (afinal, há algo mais contra a CF do que os presídios?), parece evidente que o ECI ameaça o princípio da separação dos poderes, questão central na crítica dos três professores, que colocam alguns pontos de difícil resposta por parte de quem apoia o ECI, como se, por exemplo, 51% dos deputados forem acusados de corrupção, o STF declarará o ECI, ordenando o fechamento do Congresso ou atribuirá a política a outros órgãos?; qual a competência de uma Corte Suprema para ‘compensar a incompetência’ do sistema político? Quem controlaria a correção jurídica do decreto (político) de ECI?; o reconhecimento de um ECI é jurídico ou político? Que sanção prevê? Persistindo a inércia, o que faz a Corte?

E permito-me acrescento: O STF corre o risco de se meter em um terreno pantanoso e arranhar a sua imagem. Isto porque, ao que se pode depreender da tese do ECI e da decisão do STF, fica-se em face de uma espécie de substabelecimento auditado pelo Judiciário. A questão é: por que a Teoria do Direito tem de girar em torno do ativismo? Para além de criar alibis extrajurídicos para que o Judiciário atue de modo extrajurídico, porque não perguntar quais direitos e procedimentos jurídicos e políticos (bem demarcadas uma coisa e outra) a Constituição estabelece? Aparentemente, a solução sempre é buscada pela via judicial, mas

**ADO 54 / DF**

ideias constitucionais (“*ideia fora do lugar*”<sup>48</sup>) até alegações empíricas de inefetividade da medida.<sup>49</sup> Decerto, no que toca ao estado de coisas inconstitucional declarado relativamente ao sistema penitenciário, é consabido por todos que a atuação do Supremo Tribunal Federal promoveu um importante efeito simbólico, que culminou em estudos

---

fora do direito, apelando em algum momento para a discricionariedade dos juízes e/ou o seu olhar político e moral sobre a sociedade. Só que isso, paradoxalmente, fragiliza o direito em sua autonomia. Mais do que isso, a decisão judicial não é escolha, e de nada adianta motivação, diálogo e procedimentalização se forem feitas de modo ad hoc.” (STRECK, Lenio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. *Consultor Jurídico*, 24 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>>).

<sup>48</sup> “Assim, invocar o ECI pode causar mais dificuldades à eficácia da Constituição do que se imagina. Basta fazer um exercício lógico, empregando o conceito de ECI a ele mesmo (...) Por que o povo teria confiança política nos juízes e desconfiaria da capacidade dos políticos? Por que acataria o poder político dos juízes como substituto do poder convencional do sistema político? Ou seja, negar-se-ia consenso à inércia política convencional com a paradoxal ativação de um novo polo – a Corte Suprema? O que garante que a nova política também não será inerte?

Sob o pretexto de dar eficácia aos direitos fundamentais, o Estado de Coisas Inconstitucional os ameaça (...). Pode-se concordar com o ministro Edson Fachin que a decisão do Supremo tem o efeito simbólico de ativar discussões sobre o “reconhecimento de inadequada proteção dos direitos fundamentais”. Mas não dá para ir além disso. Pobre da Corte que tem a pretensão de fabricar poder político sob a fantasia da normatividade jurídica. E que nossos argumentos não sejam fulminados por uma declaração de ECI” (DE GIORGI, Raffaele; FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso. Opinião: Estado de coisas inconstitucional. Estadão, São Paulo, 19 set 2015. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,1000000043>>).

<sup>49</sup> CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 217-230, 2019.

**ADO 54 / DF**

mais frequentes acerca do tema, ou mesmo na identificação desta Corte como um “*fórum de protestos*”<sup>50</sup>. Contudo, tendo em conta o aumento vertiginoso de ADPFs voltadas a declarar um “*estado de coisas inconstitucional*” sobre os mais variados tipos de matéria, tal como identificado pela servidora desta Casa Beatriz Horbach,<sup>51</sup> a hesitação que ora se externa diz respeito ao receio de produzir-se iterativamente o que a jurista Raquel Botelho, em tese de doutorado orientado pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, tachou de “*jurisprudência simbólica*” no âmbito do Supremo Tribunal Federal.<sup>52</sup> Na verdade, Sua Excelência, o Ministro Alexandre de Moraes, fez importantes ponderações no bojo da ADPF nº 786/DF, de sua relatoria, j. 09/02/2021, p. 10/02/2021, quando um dos legitimados do presente feito almejou, em outra oportunidade, reconhecer um ECI em relação ao Sistema Tributário Nacional:

“A parte autora, genérica e abstratamente, questiona a constitucionalidade integral do sistema tributário brasileiro; impugnando em bloco, por ação, a constitucionalidade da legislação vigente e, por omissão, a ausência de legislação tributária.

Em outras palavras, pretende utilizar a presente ADPF para que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL substitua integralmente a função legiferante do Congresso Nacional, dando curso a uma ampla reforma tributária (...) Incabível,

---

<sup>50</sup> CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como Fórum de Protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? *RDP*, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022.

<sup>51</sup> HORBACH, Beatriz Bastide. Estado de coisas inconstitucional: o que esperamos da ADPF? *Consultor Jurídico*, 30 de julho de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-30/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-esperamos-adpf>>.

<sup>52</sup> SANTORO, Raquel Botelho. *Jurisprudência simbólica no âmbito do Supremo Tribunal Federal*. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

**ADO 54 / DF**

portanto, a ADPF; **restando ao Partido Político autor, se entender necessário, impugnar especificamente as leis e atos normativos tributários que entender inconstitucionais; bem como, arguir a inconstitucionalidade por omissão especificamente caso a caso, demonstrando a presença dos requisitos legais exigidos.**” (grifos nossos).

143. Convencido dessas razões, nada obstante, por óbvio, respeite os entendimentos contrários, **deixo de acompanhar a eminente Ministra Cármen Lúcia nesse ponto de conclusão.** A esse respeito, não desconheço, até por ter integrado o quórum de julgamento, a posição recentemente externada por este Pretório Excelso no julgamento da multicitada ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber. Naquela assentada a e. Ministra Presidente defendeu o seguinte:

**“[ementa]**

**6. O quadro normativo e fático da Amazônia Legal traduz a realidade de um autêntico estado de coisas inconstitucional na Amazônia Legal, a revelar um cenário de tutela insuficiente e deficiente dos biomas patrimônios nacionais por parte do Estado brasileiro.**

7. O retrato contemporâneo da Amazônia Legal não responde aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro, expressamente desenhado no art. 225 da Constituição e na arquitetura legislativa, como prescreve a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Tampouco responde à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, a demonstrar seu comprometimento político e jurídico com a centralidade e importância da tutela do meio ambiente, em particular a proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas, a saber a Convenção-Quadro sobre



**ADO 54 / DF**

Mudanças Climáticas de 1992 (Decreto n. 2.652 de 01 de julho de 1998); o Protocolo de Kyoto, de 2005 (Decreto n. 5.445 de 12 de maio de 2015); e o Acordo de Paris, aprovado no final de 2015 e em vigor desde 2016 (Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017).

**[voto]**

73. Se, de um lado, o Estado brasileiro possui arquitetura normativa de proteção suficiente nas arenas constitucional e legislada, nas quais se inferem diretrizes, princípios e deveres específicos a serem observados, de outro lado, a verdade constitucional demonstrada como resultado da audiência pública e de todos os aportes informacionais produzidos no processo, a partir de debate plural e igualitário, escancara quadro de insuficiência nas prestações normativas-fáticas responsáveis pelo adimplemento de tais deveres. Ao lado de quadro de deterioração institucional.

**O declínio do estado normativo de proteção adequada e minimamente suficiente da Amazônia Legal, com efeito, não decorre de um único comportamento. Mas antes de engenharia institucional de desconstrução das peças e engrenagens edificadas ao longo do tempo, por meio de condutas comissivas e omissivas.**

Da mesma forma, a relação causal é delineada a partir de cenário multifacetado, conformado a partir das responsabilidades compartilhadas no desenho do federalismo cooperativo (arts. 23 e 24, CRFB) e com a sociedade, haja vista caber solidariamente ao Estado e à sociedade civil a tutela do meio ambiente, com o horizonte na proteção solidária de perfil intergeracional.

**Nada obstante a heterogeneidade causal, é evidente que a erosão do estado normativo e da realidade da Amazônia Legal passa, necessariamente, pela desestruturação de**

**ADO 54 / DF**

**políticas públicas financeiras planejadas para a região. Em especial, o desmonte do Fundo Amazônia, reconhecido como principal política pública financeira de destinação de recursos não reembolsáveis para ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento na Amazônia Legal.” (grifos nossos).**

144. Porém, nesta nova oportunidade, parece-me indispensável trazer à deliberação deste Plenário referidas ponderações, de maneira a oportunizar que a Corte elucide pontos controversos e apresente parâmetros objetivos e uniformes para o manejo desse novel instituto, haja vista que neste momento verifico pleitos em controle abstrato relacionados desde a tributação da gasolina até a política nacional de cultura.

145. Não custa lembrar que a chamada litigância climática é um fenômeno relativamente novo no mundo todo, sendo esta Suprema Corte uma instituição de reconhecida vanguarda na matéria. Atualmente, não são poucas as interrogações pertinentes a diversos fatores não plenamente conhecidos nesse cenário, como limites de intervenção do Poder Judiciário no que se chama de governança judicial ecológica, financiamento de litígios por terceiros e condenações bilionárias em face do Poder Público em cenário de escassez de recursos. A título exemplificativo, veja-se o caso aviado, em 2018, na Justiça inglesa, pelo escritório de advocacia londrino Pogust Goodhead, contra a mineradora anglo-australiana BHP Billiton, cujo julgamento irá, ao que tudo indica, ocorrer em abril de 2024. Nele se busca, mediante a “*maior ação coletiva do mundo*”, uma indenização de USD 44 bilhões (R\$ 230 bilhões) para 700 mil famílias em razão do desastre de Mariana/MG.<sup>53</sup> Igualmente, é conhecido

---

<sup>53</sup> REDAÇÃO. Ação na Inglaterra pede R\$ 230 bi em indenizações para 700 mil vítimas do desastre de Mariana. *BBC News Brasil*, 15 de março de 2023. Disponível em:

**ADO 54 / DF**

que a demanda é financiada por fundos de litígios, os quais teriam aportado entre £ 70 milhões e £ 150 milhões, para viabilizar e impulsionar o caso.<sup>54</sup> Por evidente, não se está aqui a promover qualquer juízo de valor quanto à justeza do processo a ser decidido por jurisdição estrangeira, mas tão somente valho-me dessa notícia recente para ressaltar o complexo universo que nos deparamos em matéria de justiça climática.

146. Nesse sentido, talvez por preciosismo de minha parte, pondero que eventual declaração desta Corte Maior no sentido da existência de um ECI referente ao desmatamento da Floresta Amazônica **pode, ou mesmo, de certo, acarretará consequências internacionais de difícil antevisão e não avaliáveis neste momento**, *verbi gratia* responsabilização do Estado soberano, pressões diplomáticas, desvantagens comparativas ou óbices em negociações multilaterais, como se vê na recentíssima polêmica diplomática pertinente à *side letter* no Acordo Mercosul-União Europeia, entre outros efeitos colaterais. Em estudo específico acerca da atuação do Estado-juiz na realização de políticas públicas ambientais, David Wilson Pardo lista os principais limites institucionais desse Poder republicano no escopo em tela: (i) a dificuldade de antever consequências sociais indesejadas, (ii) a escassez dos recursos públicos e as escolhas trágicas realizadas no ciclo orçamentário e (iii) a centralidade da política democrática em matérias de alta significância cívica, como é o caso do meio ambiente.<sup>55</sup>

---

<<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cndr11z684ro>>

- <sup>54</sup> SILVEIRA, Ricardo Freitas. Maior ação coletiva do mundo é financiada por fundos de litígio. *Jota*, 18 de junho de 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/maior-acao-coletiva-do-mundo-e-financiada-por-fundos-de-litigio-18062023>>.
- <sup>55</sup> PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 72, p. 161-210, out./dez. 2013.

**ADO 54 / DF**

147. Alternativamente, ainda na seara dos diálogos institucionais em face de falhas estruturais do Estado, **suscito ao nobre Colegiado, na esteira de boa doutrina constitucionalista<sup>56</sup> e processualista,<sup>57</sup> a maior adequação do instituto sul-africano do “compromisso significativo” ao caso dos autos.** Nos termos de Matheus Casimiro e George Marmelstein, essa figura jurídica possui aptidão para minorar as principais críticas ao emprego de remédios estruturais pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“Nesse sentido, o Compromisso Significativo é capaz de minimizar as três críticas centrais que costumam ser feitas aos processos estruturais. A utilização de um remédio estrutural dialógico evita a violação à separação de poderes, mitiga a preocupação quanto a incapacidade técnica do Judiciário para

---

<sup>56</sup> Vide: KOZICKI, Katya; VAN DER BROOKE, Bianca M. Schneider. O “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. *Espaço Jurídico Journal of Law*, joaçada, v. 20, n. 2, p. 267-289, jul./dez. 2019. MAMEDE, Juliana Maria Borges; LEITÃO NETO, Helio das Chagas; RODRIGUES, Francisco Luciano. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 807-835, set./dez. 2021. PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 72, p. 161-210, out./dez. 2013.

<sup>57</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso Significativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021. SILVA, Iúri Daniel Andrade. Estado de coisas inconstitucional, litígios estruturais e compromisso significativo: uma análise à luz do modelo processual colaborativo. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, v. 8, n. 3, 2019

**ADO 54 / DF**

formular políticas públicas e diminui as chances de ocorrer um efeito *backlash*. Mesmo que se reconheçam diferenças na realidade jurídica e social brasileira, quando comparada à realidade sul-africana, pode-se dizer que o exemplo sul-africano pode contribuir para o aperfeiçoamento dos processos estruturais no Brasil, merecendo maior atenção por parte dos juristas brasileiros que querem repensar o papel do povo no constitucionalismo contemporâneo.”<sup>58</sup>

148. Na mesma linha, Ronaldo Araújo assim enumerou as vantagens do compromisso significativo em comparação ao estado de coisas inconstitucional:

“Para David Pardo, a grande vantagem do compromisso significativo sobre as decisões judiciais que interferem diretamente na priorização de políticas públicas e na alocação de recursos orçamentários por parte do Poder Executivo é a construção de uma solução pactuada, participativa, sob a fiscalização do Poder Judiciário (...) Seguimos o posicionamento vanguardista defendido por David Pardo (2013), no sentido de ser o compromisso significativo um mecanismo interessante, mais democrático, pois preserva o princípio da soberania popular no sentido de respeitar os mandatos conferidos pela população aos Chefes do Poder Executivo e sua competência precípua de elaborar e implementar políticas públicas com vistas à concretização dos direitos fundamentais com assento constitucional, assim como transformar as promessas eleitorais em programas e ações de governo.

Tudo isso sem perder o caráter de fiscalização por parte

---

<sup>58</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021, p. 800.

**ADO 54 / DF**

do Poder Judiciário que, ao reconhecer o déficit no atendimento de dado direito fundamental, pode determinar a interlocução entre os atores envolvidos, representantes do Estado e da sociedade, com vistas à solução do conflito posto, sem que para isso seja necessária a intervenção direta na seara administrativa.

(...)

O 'compromisso significativo' é um processo determinado pelo Poder Judiciário, de constante intercâmbio entre cidadãos e comunidades, de um lado, e o Estado, de outro, em que as partes tentam, a partir da compreensão das perspectivas do outro, um acordo na formulação e implementação de programas socioeconômicos que afetam comunidades ou grupos de pessoas (CHENWI & TISSINGTON, 2010:10-11).

O processo do 'compromisso significativo' deve, necessariamente, ser bem estruturado, coordenado, consistente e compreensivo e deve habilitar cidadãos ou comunidades a serem tratados como parceiros no processo de tomada de decisão (CHENWI & TISSINGTON, 2010: 9).

(...)

Parece-nos, pelas razões expostas e por suas próprias características, que o 'compromisso significativo' é figura mais apropriada do que o reconhecimento de 'estado de coisas inconstitucional' no que tange à determinação, pelo Poder Judiciário, de medidas a serem implementadas pelo Poder Executivo de forma a assegurar direitos fundamentais, com vistas à preservação da isonomia e harmonia dos Poderes, cláusula imodificável de nossa Constituição, por força do que determina o art. 60, § 4º, inciso III.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> SENADO FEDERAL. VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. Separação de poderes, estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. *Texto para Discussão*, n. 186, dez. 2015, p. 29-32.

**ADO 54 / DF**

149. Ainda, no âmbito de singular estudo comparativo sobre o papel da Justiça Constitucional na efetivação de direitos sociais e econômicos, Katharine G. Young apresenta uma interessante tipologia da jurisdição constitucional na matéria. Assim, na visão da autora, o controle de constitucionalidade pode ser deferencial, dialógico, experimentalista, gerencial ou peremptório, à luz da experiência da Corte Constitucional da África do Sul. No que importa ao caso dos autos, o tipo conversacional pressupõe a criação ativa de uma reciprocidade entre os Poderes, confiando no efeito do diálogo institucional para a solução da controvérsia constitucional.

150. Por sua vez, a modalidade **experimentalista** traduz uma prática dinâmica de adjudicação, pois coloca pressão nas partes, inclusive o Governo, para que negociem suas próprias soluções à situação problemática que acarreta diminuição da fruição dos direitos sociais e econômicos. Logo, esse estilo almeja tratar atributos sistêmicos e estruturais da inefetividade das normas constitucionais, sem ser institucionalmente deferente, uma vez que, embora não caiba à Corte dizer, de antemão, os imediatos passos seguintes, tornam-se cabíveis afirmações vigorosas por parte dela sobre a razoabilidade das políticas públicas ou da legislação, além de determinar remédios estruturais adicionais, se necessários.

151. No tipo **gerencial**, tem-se uma revisão permanente da ação governamental, isto é, de forma contínua, cotidiana e próxima por parte da Corte Constitucional. Assim, violações aos direitos econômicos e sociais são escrutinadas, com proximidade, pelo Tribunal. Nesse condão, o órgão judicial se sente autorizado a prescrever o conteúdo substantivo daqueles bem como remédios detalhados são judicialmente prescritos e sujeitos à supervisão concomitante da Corte, mediante diversos estágios.

**ADO 54 / DF**

152. Quanto à concepção do papel da Justiça Constitucional, Young defende a adoção de um modelo de Corte *catalisadora*, nos seguintes termos:

“O efeito geral dessa variedade de respostas pertence, a meu ver, à concepção de um papel de corte catalisadora. Isso nos permite ter em conta a forma pela qual a corte enxerga-se na interação com outros atores. Adotando-se a metáfora da catálise, sugiro que a corte aja para diminuir a energia política requerida para promover uma mudança na forma com que o governo endereça direitos sociais e econômicos. Assim sendo, a corte em si remanesce inalterada (ou, pelo menos, não é o foco da mudança). A maior modificação ocorre nas legislaturas, burocracias, grupos de interesses e/ou movimentos sociais que representam os litigantes, os quais são forçados a interagir conjuntamente de modos pelos quais, de outra forma, demandariam um grande dispêndio de energia política. Essas interações não são normativamente neutras no sentido de que a catálise serve para ativar e controlar certas mudanças, e não outras. Mesmo a adjudicação deferencial, a menos intrusiva da tipologia, é compatível com a metáfora da catalítica, em razão das obrigações recíprocas que se pode estimular.”<sup>60</sup>

---

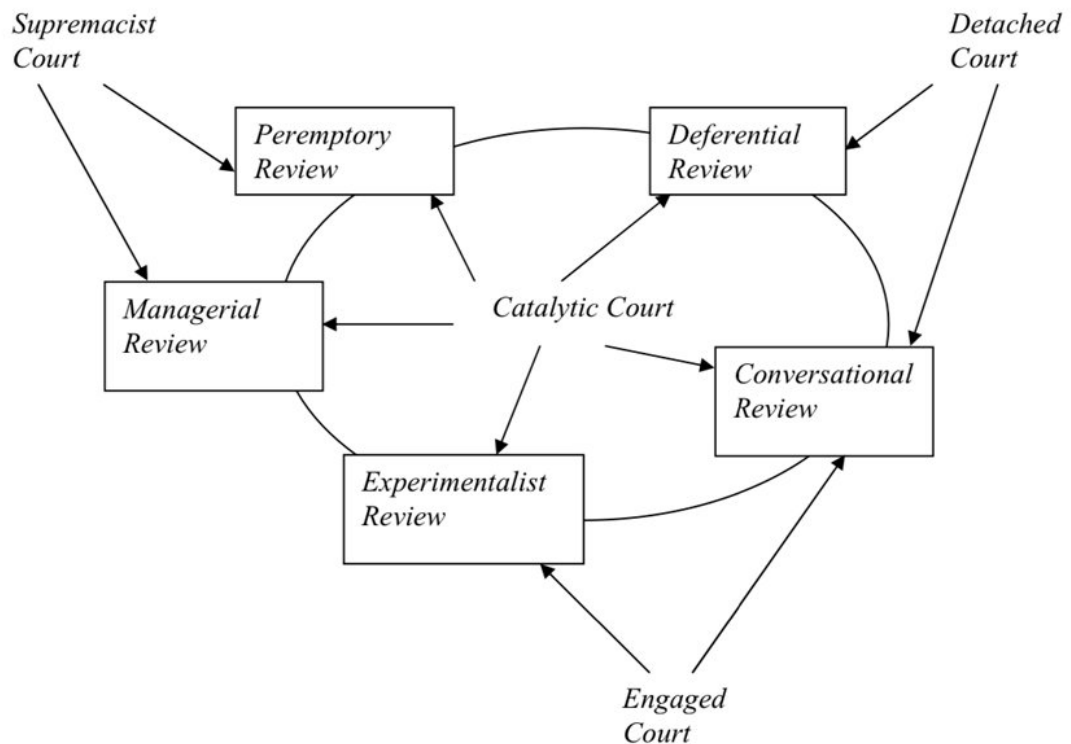
<sup>60</sup> Tradução livre: “The overall effect of this variety of responses belongs, I suggest, to the role conception of a catalytic court. This allows us to have regard to the way in which the court sees itself in interaction with other actors. Adopting the metaphor of the catalyst, I suggest that the Court acts to lower the political energy that is required in order to change the way in which the government responds to the protection of economic and social rights. In doing so, the Court itself remains largely unchanged (or is at least not the main focus of the change). The greater change occurs in the legislatures, bureaucracies, interest groups and/or social movements representing claimants, who are forced to interact together in ways which would otherwise require a greater expenditure of political energy.<sup>141</sup> The interactions are not normatively neutral, in the sense that the catalyst is present to trigger and control certain changes, and not others. Even deferential review, the least intrusive of all these stances, fits



**ADO 54 / DF**

153. Sinteticamente, segundo a proposição de Young, esse conjunto de argumentos, remédios e tipologias pode ser sistematizado no seguinte diagrama:

Figura 3. Diagrama dos tipos de adjudicação e concepções funcionais da Corte em relação a direitos econômicos e sociais



Fonte: YOUNG, 2010.

154. Em conclusão, enquanto o modelo colombiano é essencialmente baseado em uma visão supremacista ou de supremacia judicial em relação à interpretação constitucional, uma vez que se funda nos tipos de

---

within the catalytic metaphor, due to the reciprocal role obligations that it can stimulate" (YOUNG, Katharine G. A typology of economic and social rights adjudication: exploring the catalytic function of judicial review. *International Journal of Constitutional Law*, nov. 2010).

**ADO 54 / DF**

adjudicação gerencial e peremptório, a concepção sul-africana ostenta um caráter catalisador.<sup>61</sup> É exatamente esse tipo de abordagem, por meio do “*compromisso significativo*”, que estou a propor, nestes feitos, em substituição à dicotomia peremptória-gerencial pretendida pelo “*estado de coisas inconstitucional*”.

155. Por fim, em robusto esforço doutrinário, verifico que o e. Ministro Edson Fachin e o servidor deste Supremo Tribunal Federal José Arthur Castilho advogaram em favor da utilidade dessa categoria jurídica no âmbito do exercício da tutela de direitos fundamentais em processos estruturais movidos neste Supremo da seguinte forma:

“Os precedentes apresentados no presente texto estão a demonstrar que a jurisdição constitucional pode desempenhar papel relevante no exercício da tutela de direitos fundamentais em processos estruturais. **Descortinam possibilidade de decisões que protejam, respeitem e promovam simultaneamente direitos fundamentais sociais e a democracia. Vislumbra-se possibilidades de afirmação da cidadania pela participação e deliberação coletiva sobre os direitos fundamentais.** Tal iniciativa deve ser louvada, mas sem ingenuidades.

(...)

Para a implementação de compromissos significativos não se deve olvidar das críticas feitas a respeito do diálogo, o qual, como bem lembra Roberto Gargarella, deve ser um diálogo de verdade, no qual os grupos vulneráveis possam expressar e tenham seus pontos de vista levados em consideração. Igualmente, há que se reconhecer que a exigência de tentativas

---

<sup>61</sup> YOUNG, Katharine G. *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 172-200.

**ADO 54 / DF**

efetivas de engajamento e de realizações de compromissos significativos, tal como decidido em *Olivia Road* não podem estar à disposição do Poder Público, o que o desestimulará a praticá-lo.

**Por fim, práticas de monitoramento podem ser formas mais fracas (*weak forms*) de controle de constitucionalidade, mas podem ser mais legítimas e efetivas do que o uso de determinações muito específicas e do uso da cominação de multa em caso de descumprimento, as quais podem ser pouco úteis para a resolução legítima do problema. É evidente, contudo, que o uso de mecanismos de monitoramento demanda pessoal adequado para realizá-lo, pois a Corte Constitucional sul-africana julga poucos casos se comparada ao Supremo Tribunal Federal brasileiro. Essas e outras questões precisam ser levadas em consideração para que o compromisso significativo seja utilizado, com sucesso, no Brasil.”<sup>62</sup>**

156. Igualmente, convém perceber que, a rigor, inexistente qualquer pedido quanto à declaração de um “estado de coisas inconstitucional” na espécie, conforme se depreende do relatório produzido nos autos. Na ADO nº 54/DF, nem sequer há referência ao tema, ao passo que na ADPF nº 760/DF observa-se argumentação lateral, na condição de *causa petendi*, sugerindo que “o quadro narrado na presente Arguição configura estado de coisas inconstitucional” (e-doc. 1, p. 137 da ADPF nº 760/DF). Trata-se, portanto, de situação diversa da encontrada na ADPF nº 347/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, porquanto no petitório inicial desse processo objetivo constou expressamente o pleito de a procedência da arguição

---

<sup>62</sup> FACHIN, Luiz Edson; MACEDO, José Arthur Castilho de. Laços entre as jurisdições constitucionais da África do Sul e do Brasil (parte 3). *Consultor Jurídico*, 19 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-fev-19/fachin-macedo-lacos-entre-jurisdicoes-africa-sul-brasil>>. Acesso em 16 de junho de 2023.

**ADO 54 / DF**

implicar na declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, cuja solução perpassaria pela elaboração e pelo encaminhamento ao STF de um plano nacional. Sendo assim, *data maxima venia*, não me parece se compatibilizar com a regra da congruência ou da adstrição ao pedido o reconhecimento, *sponte propria* e *ex officio*, de um “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”.

157. Por essas razões, com a devida vênua, **divirjo no ponto da e. Ministra Relatora, propondo, alternativamente, que esta Suprema Corte determine ao Governo Federal a assunção de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*)** referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica para com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento posta no dispositivo da preclara Ministra Cármen Lúcia.

**X. COTEJO DOS PEDIDOS CONSTANTES NAS EXORDIAIS E O DISPOSITIVO PROPOSTO PELA EMINENTE RELATORA**

158. Na condição de Ministro Vistor, com a única finalidade de organização do dispositivo deste voto a ser apresentado a seguir, tomo a liberdade de cotejar os pedidos constantes nas exordiais e o que efetivamente acolhido no dispositivo proposto pela eminente Relatora. A meu ver, essa medida faz-se necessária diante das centenas de laudas de cada uma das peças processuais em comento.

159. **No tocante ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica**, em consonância ao que há pouco argumentado, Sua Excelência, a eminente Ministra Cármen Lúcia, propõe que seja julgada

**ADO 54 / DF**

“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”. Contudo, **não há pedido em ambas as petições iniciais com esse conteúdo**. Mesmo que assim não fosse, pelos fundamentos acima externados, **reafirmo divergência em relação à e. Ministra Relatora no ponto, propondo, alternativamente, que esta Suprema Corte determine ao Governo Federal a assunção de um “compromisso significativo” (meaningful engagement)** referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica para com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo.

160. Quanto ao pedido (i) da ADPF pertinente à execução do PPCDAm, verifico que esse foi substancialmente acolhido pela Relatora, adaptando-se os marcos temporais e as proposições redacionais em alguns tópicos:

Petição inicial da ADPF nº 760/DF	Dispositivo da eminente Relatora
Requerem seja determinado à União e aos órgãos e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e consequente atingimento das metas	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

ADO 54 / DF

<p>climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados:</p>	<p>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.</p> <p><u>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:</u></p>
<p>(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos</p>	<p>a.1) Até 2023, a redução efetiva</p>

**ADO 54 / DF**

<p>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 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;</p>	<p>proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento da 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;</p>
<p>(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;</p>	<p>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;</p>
<p>(i.3) O incremento da punibilidade das</p>	<p>a.3) O desempenho efetivo por</p>

ADO 54 / DF

<p>infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e</p>	<p>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 feita em sucessão àquele plano;</p>
<p>(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.</p>	<p>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;</p>

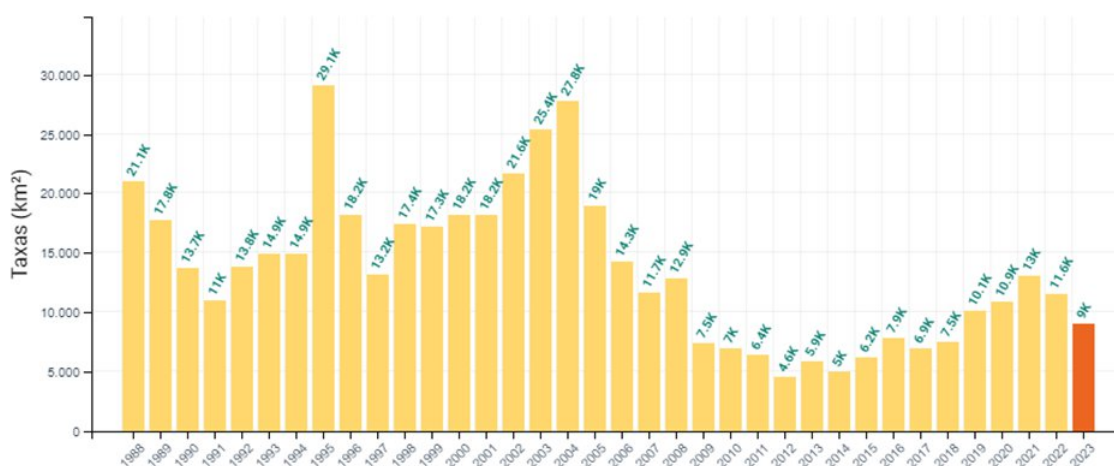
161. Quanto ao ponto, **não possuo qualquer dissonância, na qualidade de sugestão, adotaria o término da 5ª Fase do PPCDAm, que se dará em 2027, como marco temporal das metas, ao invés de 2021 na forma proposta na exordial ou de dezembro de 2023 como consta no**



## ADO 54 / DF

dispositivo do voto condutor. Ainda, seria digno de atenção específica o item *a.1)* referente ao cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal. Isso porque dados do PRODES indicaram que **no ano de 2023 o desmate na Amazônia verteu-se em taxa ainda elevada, atingindo a marca estimada de 9.001km<sup>2</sup>**, o que pode ser apreendido no seguinte gráfico:

Figura 3. Taxa de desmatamento – Amazônia Legal – Estados



Fonte: PRODES. Sistema Terrabrasilis.<sup>63</sup>

162. De modo coincidente, o Sistema de Alerta de Desmatamento do Imazon indicou uma queda no desmate em comparação ao ano passado, mas ainda assim sinalizou um índice alto, haja vista que a destruição acumulada entre janeiro e abril de 2023 totalizou 1.203 km<sup>2</sup>. Dessa maneira, “o índice registrado no 1º quadrimestre de 2023 é o 3º maior da série histórica iniciada em 2008, atrás apenas do ano passado e do ano anterior (2021, com 1.963 km<sup>2</sup>), que segue como recorde”<sup>64</sup>. Feita essa ponderação sugestiva no que toca ao

<sup>63</sup> Disponível em [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates). Acessado em 27/02/2024.

<sup>64</sup> Imazon: desmatamento na Amazônia caiu 36% no 1º quadrimestre de 2023. *Climainfo*, 19 de

**ADO 54 / DF**

item a.1), como já dito, **acompanho a Relatora.**

**163. Em relação ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai, que corresponde ao pedido (ii) desta arguição, esse pleito foi, na essência, acolhido, com a inovação consistente no estabelecimento de um prazo máximo de 60 dias:**

Petição inicial da ADPF nº 760/DF	Dispositivo da eminente Relatora
Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas	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 dos órgãos e fundos específicos (se for o caso, também os do Fundo Amazônia) e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em

maio de 2023. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2023/05/18/imazon-desmatamento-na-amazonia-caiu-36-no-1o-quadrimestre-de-2023/>>.

**ADO 54 / DF**

<p>Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.</p>	<p>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;</p>
--	--

**164. Acompanho a Ministra Cármen Lúcia nesse ponto, sem qualquer reserva.**

**165. No que toca aos pedidos (iii) e (iv) da ADPF que dizem respeito à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento, os pleitos foram acolhidos, em sua quase totalidade, pela eminente Ministra Relatora, com acréscimo de singela ressalva quanto às informações sigilosas no âmbito de providências para investigação e apuração de infrações ambientais. Veja-se:**

Petição inicial da ADPF nº 760/DF	Dispositivo da Relatora
<p>Sobre a condução processual, requerem (iii) Com vistas a garantir a efetividade e a contínua progressividade das ações estatais no cumprimento das medidas</p>	<p>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</p>

ADO 54 / DF

cautelares objeto da presente ADPF: requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal, que confirme o cumprimento da medida cautelar e se execute satisfatoriamente o PPCDAm, apresentando cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da execução da política pública em questão, considerados os parâmetros e objetivos mencionados no item '(i)', acima, tudo a ser homologado por esse Excelso Pretório;	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
(iv) Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda – como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes –, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: requerem seja	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

**ADO 54 / DF**

determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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;	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;
--	---

166. De minha parte, **não possuo qualquer objeção ou reparo a fazer, ou seja, acompanho na íntegra a eminente Vice-decana do STF.**

167. **Relativamente aos pedidos (v) e (vi) feitos pelos legitimados referentes à criação de uma Comissão emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, a ser coordenada pela Ministra Relatora, e à adoção de outras medidas processuais necessárias para democratizar a condução do feito, ao que depreendi dos autos, a Ministra Cármen Lúcia não os deferiu, entendendo por bem determinar, alternativamente, a submissão de relatórios mensais produzidos pelos destinatários da decisão ao Observatório do Meio Ambiente e das**

**ADO 54 / DF**

Mudanças Climáticas do Poder Judiciário. Confira-se:

<b>Petição inicial da ADPF nº 760/DF</b>	<b>Dispositivo da eminente Relatora</b>
(v) Requerem seja criada Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, a ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteadas pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades amici curiae da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e	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 PPCDA ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas.

**ADO 54 / DF**

personalidades designadas por Vossa Excelência;	
(vi) Ademais, considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo.	

168. Também em relação ao ponto, **acompanho a eminente relatora.**

169. **Em apreciação aos pedidos veiculados nos §§ 441, 442 e 443 da petição inicial desta arguição, observo que *prima facie* não há dispositivo equivalente aos dois últimos no voto da eminente Relatora, embora o primeiro tenha sido, de certa maneira, contemplado por Sua Excelência. No § 441, solicita-se o seguinte:**

“441. Ademais, requerem sejam mantidos os termos dos presentes pedidos cautelares – voltados à execução – em caso de eventual substituição parcial ou total ou ainda de qualquer outra alteração da situação fática relacionada à denominação da

**ADO 54 / DF**

política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, registrando-se desde já que, caso isso ocorra, deverão estar incluídos nos eventuais novos instrumentos de planejamento governamental, diretrizes estratégicas, linhas de atuação, metas concretas, ações definidas para cada meta, cronograma para o alcance de cada meta, distribuição de competências e de responsabilidades em cada órgão governamental – perpassando diferentes ministérios –, articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais), fontes claras de recursos, resultados esperados e indicadores para monitoramento dos resultados, tudo específico para o bioma da Amazônia e visando o cumprimento das metas climáticas brasileiras, tal como especificado nos pedidos. Em face do princípio da vedação ao retrocesso e demais mandamentos constitucionais aplicáveis, novos planos de prevenção e combate ao desmatamento da Amazônia devem contemplar, no mínimo, o rigor ambiental e a robustez técnica da última fase do PPCDAm, nunca menos.”

170. Apesar de ser bastante meritória a preocupação dos requerentes, **entendo que grande parcela da pretensão do § 441 restou prejudicada com o advento da 5ª Fase do PPCDAm.** No mais, encontra guarida no voto da eminente Ministra Cármen Lúcia a necessidade de eventual plano sucessor do PPCDAm observar o grau de efetividade do antecessor, como se lê nas determinações *a)* (“(...) *formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes*”) e *a.3)* (“(...) *na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão àquele plano*”). Assim, no ponto, **me basta lembrar que acompanharei a Relatora nesses itens.**

171. **Quanto ao § 442,** retiro requisição de “*adoção das medidas para o*



**ADO 54 / DF**

*cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento”* (e-doc. 1, p. 148). Nesse sentido, por não constar na manifestação da Ministra Relatora, defiro o pedido, com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades.

172. No que toca ao § 443, os requerentes solicitam que *“seja determinado que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional”* (e-doc. 1, p. 148). Convém notar que referido pedido não foi apreciado explicitamente no voto da Ministra Cármen Lúcia, embora seja possível interpretar que, uma vez considerado preenchido o requisito da subsidiariedade, salvo determinação em sentido contrário, não há sobreposição de objetos entre esta ADPF e qualquer outra ação judicial relacionada ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia. De toda forma, com a finalidade de dotar de clareza o provimento judicial, **julgo procedente o pedido.**

173. Examino agora os pedidos especificamente deduzidos na ADO nº 54/DF. São eles:

“1 – Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, ad referendum do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no

**ADO 54 / DF**

sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;

2 – Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;

3 – Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:

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.

5 – Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional,

**ADO 54 / DF**

ou, outra medida que esta Corte atribua necessária.” (e-doc. 1, p. 26-28 da ADO nº 54/DF).

**174. Em relação ao pedido 1), em razão de seu caráter genérico, uma vez que fala na determinação de ações concretas para combater o desmatamento, considero que se encontra plenamente contemplado no dispositivo da eminente Relatora.**

**175. No que toca aos pedidos 2) e 3), entendo que a própria instrução processual satisfaz a pretensão, logo não há o que prover neste julgamento definitivo de mérito.** Isso porque o Poder Executivo da União juntou aos autos mais de um milhar de páginas referentes à controvérsia constitucional ora em julgamento, bem como relativamente a outras em trâmite ou já julgadas neste STF. A despeito de não ter se observado nos autos da ADO nº 54/DF o mesmo grau de dialética que vimos na ADPF nº 760/DF, entendo que as funções informativa e simbólicas de um processo estrutural foram alcançadas na espécie. Além disso, lateralmente, argumento que este Tribunal serviu, no caso dos autos, para o exercício de uma forma legalmente institucionalizada de contestação socrática, como propõe Mattias Kumm em sede teórica:

“Argumento que a razão do controle de constitucionalidade é legalmente institucionalizar uma prática de contestação socrática. A contestação socrática refere-se à prática de criticamente engajar autoridades, de modo a aferir se as alegações que fazem são baseada em boas razões. Descrita mais vividamente nos primeiros diálogos platônicos, essa prática levou a uma compreensível frustração de muitas autoridades constituídas cujas alegações foram escrutinadas por Sócrates e apontadas suas falhas. Isso implicou na condenação e na sentença de morte ao Sócrates histórico por questionar os deuses da comunidade e corromper a juventude

**ADO 54 / DF**

na Atenas democrática. Defendo que a adjudicação de direitos humanos e fundamentais, na forma como desenvolvida na maior parte da Europa, é uma forma de legalmente institucionalizar a contestação socrática. Quando indivíduos deduzem suas alegações fundadas em direitos humanos e fundamentais, instam as Cortes a engajarem-se criticamente com autoridades públicas com o objetivo de aferir se os atos e as incumbências que estes impõem àqueles são passíveis de justificação plausível. O Sócrates que Platão descreve nos seus primeiros diálogos deveria ter sido galgado a uma posição de honra na Polis democrática ateniense, ao invés de ter respondido pela sua atuação na forma de denúncias no sentido de suas atividades violavam os valores comunitários e corrompiam a juventude. Por outro lado, cidadãos da Europa possuem o direito de fazer uso de uma forma legalmente institucionalizada da prática da contestação socrática como um teste-limite que qualquer ato de autoridade pública deve enfrentar, quando legalmente questionada. A contestação socrática legalmente institucionalizada é desejável, tanto porque tende a melhorar os resultados quanto por expressar o central compromisso liberal de que algumas condições devem ser satisfeitas para que a lei seja considerada legítima.”<sup>65</sup>

**176. Quanto aos pedidos 4) e 5), salvo juízo mais ilustrado da douta maioria, entendo que parcela dos pleitos está incorporada no dispositivo da e. Ministra Cármen Lúcia e, por consequência, o restante merece apreciação, pelo menos neste voto-vista. De início, a determinação de providências quanto à “contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia” corresponde, na essência,**

---

<sup>65</sup> KUMM, Mattias. The idea of socratic contestation and the right to justification: the point of rights-based proportionality review. *Law and Ethics of Human Rights*, v. 4, n. 2, p. 142-175, 2010, p. 144-145.

**ADO 54 / DF**

ao plano de fortalecimento institucional pleiteado na exordial da ADPF. No entanto, a “*execução integral do orçamento dos órgãos ambientais*” e a “*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*” não se encontram plenamente presentes no dispositivo apresentado, de modo que julgo procedentes ambos os pedidos, nos termos da minha fundamentação.

**177. Isso quer dizer que, com relação ao pedido 4.a), julgo-o procedente para fins de declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF nº 708/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso. Com efeito, determino (i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal, (ii) um dever de abstenção por parte do Poder Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissão na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) vedação do contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 (“*Gestão Ambiental*”), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional.**

**178. No tocante ao pedido 4.c), julgo-o igualmente procedente com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAm será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011, ou menos, sob pena de responsabilidade pessoal dos mandatários dos cargos de Ministro do Meio Ambiente e de Presidente**

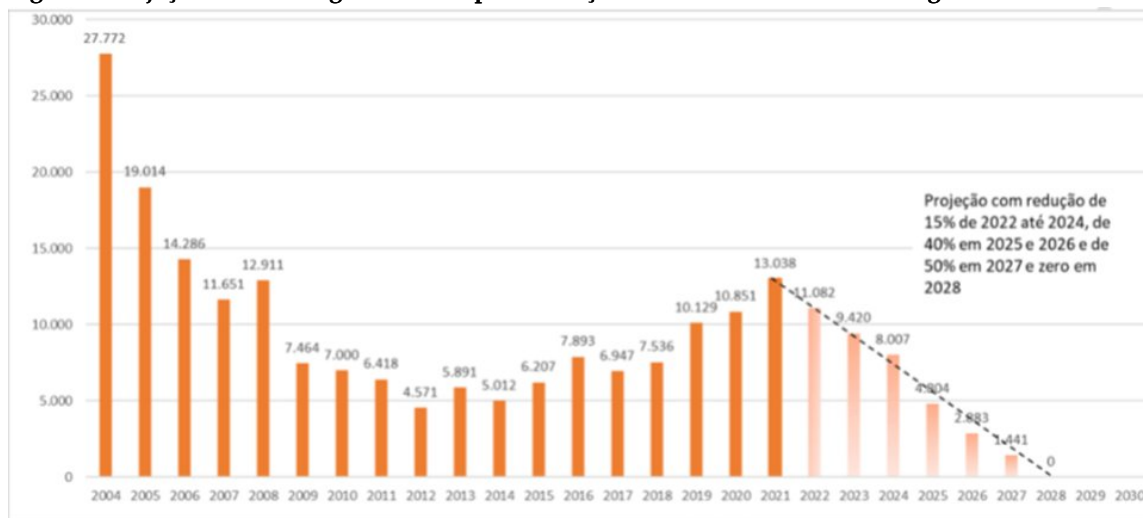
**ADO 54 / DF**

**da República.** Isso porque não se desconhece a assunção de metas ousadas, mas necessárias, no âmbito de tratados internacionais e da legislação interna, por sua vez reafirmados no PPCDAm, isto é, lê-se que *“entre as metas mais relevantes da PNMC está a redução em 80% do desmatamento na Amazônia em relação à média de 1996-2005 até 2020, o que corresponderia a 3.925km<sup>2</sup>”* e que *“ao apresentar a sua NDC, o Brasil propôs reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% em relação a 2005, e uma meta indicativa para 2030 ainda mais ambiciosa. Assim sendo, a redução do desmatamento é fundamental para a retomada de uma trajetória de redução de emissões de gases de efeito estufa e de cumprimento dos compromissos internacionais”*. Além disso, consta que *“em 2023, com o início de uma nova gestão do governo federal, é proposto um novo compromisso para reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030. No âmbito do PPCDAm, o desmatamento zero refere-se à eliminação do desmatamento ilegal e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de gases de efeito estufa delas provenientes, através do fortalecimento da implementação da legislação florestal e da recuperação e aumento de estoque da vegetação nativa por meio de incentivos econômicos para a conservação e manejo florestal sustentável”*.

179. Contudo, pelos menos aos olhos deste Vistor, **não se extrai da 5ª Fase do PPCDAm como exatamente o Governo Federal irá alcançar a meta de desmatamento zero até 2030**, isto é, um conjunto concatenado e sequenciado de ações governamentais, com resultados parciais esperados, que culmine na eliminação do desmatamento ilegal. Não se cuida de preciosismo ou excesso de zelo deste Magistrado. Extraio, por exemplo, do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (2020-2023), publicado no ano de 2022, que havia o planejamento de *“linhas de ação prioritárias para a controle e redução do desmatamento ilegal, estabelecendo uma meta de desmatamento ilegal zero a ser atingida até 2028”*, de acordo com o seguinte gráfico:

## ADO 54 / DF

Figura 4. Projeção do Planaveg (2020-2023) para alcançar a meta de desmatamento ilegal zero em 2028



Fonte: MMA com base nos dados do PRODES.

180. Afinal, desse panorama pode-se extrair uma de duas conclusões: ou no espaço de menos de um ano houve alteração na realidade ou no planejamento que levaram o mesmo aparato estatal (MMA) a postergar em dois anos a meta do desmatamento zero; ou a meta antecedente era irrealista e carecia de fundamentos técnicos no contexto gerencial do Governo Federal. De toda forma, **em ambos os casos o plano de contingência ou as explicações determinadas fazem-se imprescindíveis**, pois na primeira hipótese é importante esclarecer ao juízo e à sociedade o motivo do diferimento bianual relativamente ao alcance da mesma meta. Na segunda hipótese impende não só aclarar o que havia de falho no planejamento antecedente, mas também justamente apresentar um conjunto concatenado e sequenciado de ações governamentais, com resultados parciais esperados, cuja culminância seja a eliminação do desmatamento ilegal, de modo que esse objetivo estatal seja, desta feita, crível ao juízo e ao corpo cívico.

181. Ainda na seara de determinações judiciais quanto a providências administrativas a serem perfectibilizadas pelo Governo Federal, uma vez que no pedido 4) consta que o rol pleiteado é

**ADO 54 / DF**

exemplificativo (“*a exemplo das seguintes*”), **determino que o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este STF um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando, necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, da incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo.**

182. Posto esse esquadramento analítico das peças vestibulares de ambas as ações objetivas e o dispositivo de Sua Excelência, a Ministra Relatora, **torna-se possível encaminhar-me ao dispositivo do presente voto-vista.**

**XI. DISPOSITIVO**

183. Diante do quanto exposto e apreciado, **acompanhando substancialmente a Ministra Relatora, com exceção de dois tópicos, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgo-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins:**

(i) divergir da eminente Relatora no que toca ao reconhecimento de um 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, por conta de seu caráter *ultra petita* e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal;



**ADO 54 / DF**

(i-a) alternativamente, determinar que o Governo Federal assumira um “*compromisso significativo*” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo;

(ii) acompanhar a eminente Relatora nas determinações a) referentes ao plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, **com adaptação dos marcos temporais** das metas constantes nos itens a.1), a.2), a.3) e a.4), a serem feitas na fase pós-decisional deste deliberação colegiada; b) atinente ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai; c) relativa à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento;

(iii) acompanhar a eminente Relatora no que toca à determinação d) que diz respeito à submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, instituído pela Portaria nº 241, de 2020, cuidando-se de órgão consultivo vinculado à Presidência do CNJ. Ademais, propor que ao longo da tramitação do processo, inclusive na fase pós-decisional, adotem-se “*todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo*”;

184. Ainda, com a intenção de evitar a produção de um acórdão *citra petita*, **julgo procedentes os seguintes pedidos:**

**ADO 54 / DF**

(iv) a “adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento” (e-doc. 1, p. 148, § 442, da petição inicial da ADPF nº 760/DF), com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim;

(v) a determinação de “que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional” (e-doc. 1, p. 148, § 443, da petição inicial da ADPF);

(vi) a declaração de uma “omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição”, cujos desdobramentos de índole administrativa são os que seguem:

(vi-a) em relação ao pedido 4.a) da petição inicial da ADO, declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF nº 708/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Com efeito, determinar (i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal, (ii)

**ADO 54 / DF**

um dever de abstenção por parte do Poder Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissivas na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) restar vedado o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 (“*Gestão Ambiental*”), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional;

(vi-b) em relação ao pedido 4.c) da petição inicial da ADO, determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAm será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011;

(vi-c) determinar que o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este Supremo Tribunal Federal um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando, necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, do baixo grau de incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo.

É como voto.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

29/02/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

APARTE

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Depois, Ministro André, vou pedir a Vossa Excelência, para me facilitar tabelar para a próxima sessão, que Vossa Excelência me mande a parte dispositiva, todas as concordâncias com a Ministra Cármen e os acréscimos que Vossa Excelência sugere. Aí eu vou tentar organizar para, na próxima sessão, a gente saber o que está votando.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Se me permite, ao fazê-lo, também penso que algumas questões porventura, não é uma questão necessariamente de divergência, às vezes, é uma necessidade de complementação que, talvez ao final, a própria Ministra Cármen Lúcia poderá fazer um juízo mais amplo a partir de todos os votos que forem sendo colhidos, se me permite, Ministra Cármen.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - É isso mesmo. Acho que até, Presidente, talvez depois de colherem todos os votos, e como são vários itens, seja o caso de me dar o prazo de uma sessão para outra para eu tabular tudo e ver o que é consenso, o que eu posso reajustar, em vez de proclamar de imediato.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Então, em vez de pautar para a próxima sessão, de repente, eu salto uma para ter tempo de ajustar.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - É muito complexo, são muitos pedidos, muitas determinações.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Muitos itens, muitas mudanças nesse período de dois anos.

Mas é como sugestão, porque quem preside, preside. A Relatora pode ser vencida, mas o Presidente tem de presidir, e isso é complicado na hora da proclamação.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

**ADO 54 / DF**

**(PRESIDENTE)** - O Presidente nunca fica vencido, porque proclama a vontade da maioria.

Houve muitas mudanças na realidade. Eu mesmo fiz uma anotação aqui, Ministro André, o Governo brasileiro, em outubro do ano passado, reformulou para melhor os seus compromissos com o Acordo de Paris, com aquelas contribuições nacionalmente determinadas. O Brasil passou para um compromisso que reduzia a 48%, até 2025, as emissões de gases de efeito estufa e 53% até 2030. Não é fácil! E se comprometeu com o desmatamento líquido zero, que eu considero importantíssimo, até 2030. Portanto, são inovações que, se o Governo conseguir cumprir...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Sim, por isso acho que nós dois, nesse ponto, estamos afinados, e o Tribunal vai dizer, porque havia também o compromisso anterior no Acordo de Paris, que nós julgamos antes do final do prazo, porque não tinham sido implementadas sequer as medidas e providências necessárias para se chegar a tanto.

Então, queremos que se tenha, com esse compromisso, a implementação e a comprovação de viabilidade contínua, progressiva de cumprimento, para que a Constituição da República seja cumprida.

Por isso, mantive algumas providências, e vejo que o Ministro André Mendonça, no voto, também mantém. Quer dizer, queremos até que seja realmente, que se chegue a isso em 2030. O compromisso interno é 2027 naquilo que estava posto nesta ação como questionamento. Mas, mais que isso, não adianta só, como eu disse, o verbo; é preciso verba e, principalmente, a adoção de providências que comprovem que está sendo cumprido.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - O Ministro fez o verbo, depois precisou da verba.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

**Decisão:** Após o início do voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), o julgamento foi suspenso. Falou, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.3.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; 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; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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; 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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 6.4.2022.

**Decisão:** (Julgamento conjunto ADPF 760 e ADO 54) Após a Ministra Cármen Lúcia (Relatora) ter reajustado seu voto para, mantendo a procedência parcial da presente arguição no sentido de reconhecer o estado de coisas ainda inconstitucional, reconhecer também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate ao desmatamento ilegal na Amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado; manter o item "b.a.1" do voto, mas ajustar o prazo para cumprimento da determinação para



2024; manter o item "b.a.2" do voto; manter o item "b.a.3" do voto; manter o item "b.a.4" posto no dispositivo do voto, considerando a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAm retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; manter o item "b.b" do dispositivo do voto, determinando seja incluído no PPCDAm um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia e de outros aportes financeiros previstos, e 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; manter o item "b.c" do voto; e manter o item "b.d" contido no dispositivo do voto até a comprovação da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário dos relatórios relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas no dispositivo do voto com os resultados obtidos no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm; e do voto-vista do Ministro André Mendonça, que, acompanhando substancialmente a Relatora, com exceção de dois tópicos, conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgava-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins: (i) divergir da Relatora no que toca ao reconhecimento de um 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, por conta de seu caráter *ultra petita*e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal; (i-a) alternativamente, determinar que o Governo Federal assumira um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo; (ii) acompanhar a Relatora nas determinações a) referentes ao plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, com adaptação dos marcos temporais das metas constantes nos itens a.1), a.2), a.3) e a.4), a serem feitas na fase pós-decisional desta deliberação colegiada; b) atinente ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai; c) relativa à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento; (iii) acompanhar a Relatora no que toca à determinação d) que diz respeito à

submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, instituído pela Portaria n° 241, de 2020, para ser órgão consultivo vinculado à Presidência do CNJ. E, ainda, julgava procedentes os seguintes pedidos: (iv) a "adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento" (e-doc. 1, p. 148, § 442, da petição inicial da ADPF n° 760/DF), com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim; (v) a determinação de "que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional" (e-doc. 1, p. 148, § 443, da petição inicial da ADPF); (vi) a declaração de uma "omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição", cujos desdobramentos de índole administrativa são os que seguem: (vi-a) em relação ao pedido 4.a) da petição inicial da ADO, declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF n° 708/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Com efeito, determinar (i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal, (ii) um dever de abstenção por parte do Poder Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissão na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) restar vedado o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 ("Gestão Ambiental"), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional; (vi-b) em relação ao pedido 4.c) da petição inicial da ADO, determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAm será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011; e (vi-c) determinar que o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este

Supremo Tribunal Federal um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando, necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, do baixo grau de incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Alexandre de Moraes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 29.2.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

13/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, eu quero, em primeiro lugar, cumprimentar a eminente Relatora, a Ministra Cármen Lúcia, e claro que vou limitar meu voto às duas ações sob a relatoria de Sua Excelência. Não estou me referindo às ações sob a relatoria do Ministro André, que ficariam por um momento posterior.

E eu, evidentemente, homenageio a Ministra Cármen pelo trabalho exaustivo - busca de convergência -, próprio de um processo dessa natureza, de modo que eu posso afirmar que, em linhas gerais, concordo com o voto de Sua Excelência. Claro que eu tenho uma fundamentação exaustiva sobre o que lastreia a minha conclusão idêntica à da relatora, mas acho fundamental, Senhor Presidente, apenas realçar não propriamente divergências, salvo uma, mas tentativas, Ministra Cármen, de acréscimos à reflexão de Vossa Excelência. E faço de modo pontual.

Em primeiro lugar, Senhor Presidente, Senhora Relatora, a divergência, a única: eu me somo ao Ministro André, no sentido de que considero que nós não devemos, neste momento, declarar o estado de coisas inconstitucional. E justifico.

Esse é um instituto extremo. É um instituto que reconhece - lembro aqui o Justice Harlan - um poder tremendo para o Supremo. Portanto, creio, na esteira das premissas de autocontenção, que devemos usá-lo com muita parcimônia. Porque eu temo que nós sejamos defrontados rotineiramente com situações, inclusive relativas ao próprio Poder Judiciário, em que a solução seria o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. De modo que eu imagino o estado de coisas inconstitucional como uma espécie de soldado de reserva, de última *ratio*.

E por isso, em razão da premissa fundamental colocada por Sua Excelência a Ministra Cármen e pelo Ministro André de que há uma mudança fática, ou seja, nós temos tendencialmente, como disse a eminente Relatora, um processo de reconstitucionalização, creio que esse é o substrato que leva a que, neste momento, não devamos conferir o peso

**ADO 54 / DF**

que uma declaração da Suprema Corte dessa natureza traz, inclusive no que tange às relações internacionais do nosso país.

Lembremos que o Brasil vai sediar o G20, lembremos que o Brasil vai sediar a COP, e isso acontecendo sob égide de um pronunciamento enfático, contundente do Supremo Tribunal Federal dizendo que nós vivemos uma situação tão grave ao ponto de haver essa declaração dessa natureza, dessa índole.

Por isso, Senhor Presidente, eu quero realçar essa diferença e, nesse aspecto, acompanho o voto do Ministro André para me limitar àquilo que a eminente Relatora disse. Nós temos um processo de reconstitucionalização, nós temos, sim, omissões inconstitucionais. Creio que isso basta. Nós dizemos que há omissões inconstitucionais, há um processo de reconstitucionalização e, como disse o Ministro André, esse compromisso é nítido, como ele se lastreia na doutrina sul-africana e outras para que haja essa exigência em relação ao Poder Executivo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Portanto, Vossa Excelência propõe não utilizar a expressão estado de coisas inconstitucional?

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO** - Exatamente isso, aderindo à posição do Ministro André.

Agora vamos às diferenças.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO** - Pois não. Claro.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Primeiro, em relação ao estado de coisas que eu disse “ainda inconstitucional”. Reajustei exatamente por isso. Devo dizer que esta ação começou a ser julgada no mês de março de 2022. Naquela ocasião, concluí que havia estado de coisas inconstitucional, em quadro realmente de absoluta falta de qualquer providência no sentido de cumprir a Constituição.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Inequivocamente, era o caso.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Quando

**ADO 54 / DF**

reajuste, inclusive com documentos tanto da Advocacia-Geral da União quanto dos *amici curiae*, todos eles vêm dizendo: ainda não completamos a reconstitucionalização que possa nos levar a essas circunstâncias. Por isso, no reajuste, tive o cuidado de dizer “ainda inconstitucional”.

O Ministro Presidente ponderou, antes, exatamente isso. Será que, do ponto de vista internacional, que fica na procedência parcial, que proponho, nós estamos no processo de reconstitucionalização exatamente porque o atual governo, e isso não pode ser de governo em governo, haver sobressaltos inconstitucionais, que nós estamos neste processo, ainda não acabado, como Vossa Excelência vem de dizer? Portanto, por isso mesmo fiz o reajuste, que eu mantinha a conclusão no sentido de “ainda inconstitucional”, em processo de reconstitucionalização.

Apenas para deixar claro isso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) -** Ministro Gilmar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu pedi, Presidente, um aparte ao Ministro Flávio, exatamente para pontuar esse aspecto.

Desde a primeira feita, quando se discutiu essa questão, eu ponderei que nós deveríamos ser bastante severos na adoção desse critério do estado de coisa inconstitucional, que normalmente se lastreia em ADPFs e faz uma mistura de situações adversas à própria realidade constitucional.

Neste caso específico, tal como acaba de pontuar o Ministro Flávio Dino, nós temos também um adendo que pode ser visto de uma outra perspectiva. Todos nós que perambulamos por aí sabemos que há um discurso muitas vezes de tom, diria eu, até quase que imperialista; há um certo imperialismo ambiental. Sem querer ser refratário a isso, acho que todos nós devemos preservar aquilo que está na Constituição, mas é notório. Vejam-se, recentemente, decisões tomadas no âmbito da União Europeia, tentando fazer exigências que não eram compatíveis com aquilo que havia sido acordado no âmbito do Mercosul. Então, a rigor, devemos ter muito cuidado em relação a isso.

E todos nós sabemos, eu me lembro de vários debates que têm ocorrido, que temos institutos na questão ambiental, a própria ideia de

**ADO 54 / DF**

reserva ou outros institutos que, a rigor, não compõem o direito ambiental europeu. É preciso que a gente leve isso em conta.

E eu, inicialmente, tinha trazido voto no sentido de não adotar, ou, pelo menos, considerar prejudicada a ação, ou a perda do objeto no que dizia respeito a essa questão. De alguma forma, tal como fizera o Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Concede-me um aparte do aparte, Ministro?

Eu tenho dois motivos para não reconhecer esse estado de coisas inconstitucional ou ainda inconstitucional: um é em relação à matéria de fundo; e o segundo é que não houve pedido específico na inicial para esse reconhecimento. Há toda uma construção argumentativa, de fundamentação jurídica, a causa de pedir trata disso, mas o pedido propriamente dito não traz essa questão. Pede-se uma série de providências.

Por isso, também entendo mais consentâneo, com a devida vênia à eminente Relatora, até porque a divergência aqui é mais semântica.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Não é semântica, é terminológica.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Terminológica, não é uma divergência em termos de determinações.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora) - Acho que não, as providências tomadas, eu acho que é de fundo, sim. As providências decorrem de reconhecimento que faço na inicial. Portanto, só para ficar claro.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Um aparte do aparte do aparte.

Quando a Ministra Cármen Lúcia votou, com respeito a quem pense diferentemente, havia um inequívoco desmonte das entidades e das instituições voltadas para a proteção ambiental. O Fundo Amazônia tinha sido desativado, o Fundo Clima tinha sido desativado, houve intervenção do Supremo. Então, no momento que a Ministra Cármen votou, inequivocamente, havia um estado de coisas inconstitucional.

**ADO 54 / DF**

De lá para cá, nós verificamos uma evidente mudança de atitude, de política, o próprio desmatamento da Amazônia caiu de maneira expressiva.

Portanto, o que o Ministro Flávio suscita e o Ministro André anteriormente é se aquele quadro que, a meu ver, era perfeitamente caracterizado quando a Ministra Cármen votou ainda subsiste, ou se a mudança de atitude em relação a esse tema teria alterado.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Ele não mais subsiste, senão não teria reajustado para declarar “ainda inconstitucional”, em processo de reconstitucionalização. Agora, é essencial, e eu acho que não é semântico.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Então, a nossa dúvida agora é se mantemos o ainda ou se dizemos que já está superado.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Exatamente. E isso não é semântico, tanto que, se prevalecer esse, a redação tem de ser a do Ministro André Menconça, não a minha.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Eu não entendo semântico, mas, em termos de providências concretas...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Não, o Ministro Presidente achou que era mais semântica.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Eu também utilizei, estou me retratando e devolvendo a palavra aqui ao eminente...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Há um quadro ainda insatisfatório.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu queria pontuar, pedindo todas as escusas ao Ministro Flávio Dino, um segundo aspecto que estamos vivenciando, Presidente - Vossa Excelência sabe bem -, na questão da ADPF sobre o sistema carcerário e prisional, que é o problema da execução, um dos maiores desafios, sabemos todos, da jurisdição constitucional, tanto é que, em princípio, as leis que cuidam dessa temática não têm um processo de execução. Na Lei Orgânica da Corte Constitucional alemã, há lá regras esparsas sobre a execução.



**ADO 54 / DF**

Quando avançamos para essa sistemática, que é a questão do estado de coisa inconstitucional, de alguma forma, nós temos esse imenso desafio, e nós sabemos bem. Para ficarmos nesse primeiro caso paradigmático, que é o caso do sistema prisional, claro, fizemos avanços. Na questão do Funpen, avançamos em algumas questões quanto ao descontingenciamento.

Todavia, daí para frente, começamos a ter imensas dificuldades. Todos nós sabemos que esse próprio modelo se inspira naquele caso desafiador da Corte Suprema americana, *Brown x Board of Education*, em que se enfrenta todo aquele estado de coisa da dessegregação racial.

Mas aqui, vejam os Senhores que muitas das questões envolvem ações do Executivo - o próprio exemplo que já foi citado agora por Vossa Excelência do eventual desmonte da máquina, quer dizer, a ideia de desmontar o sistema de fiscalização, que me parece já restabelecido.

E aí então eu pontuaria esse aspecto - Ministro Flávio, peço desculpas - político no sentido amplo do termo, que é a polêmica que hoje grassa no campo internacional, como se nós fôssemos responsáveis pelas mazelas do mundo em questão ambiental.

Nós tivemos já aqui, no tema do meio ambiente, todo aquele debate, no governo passado, sobre o tal Fundo da Amazônia. E lá vinha sempre uma pontuação sobre a contribuição ou a suspensão da Noruega. Todos nós sabemos que a Noruega é um país que produz petróleo, muito responsável pela questão da produção de carbono. Agora tomou decisão de pesquisar minério também no fundo do mar. E ficamos nós recebendo lições desses países! Não que nós não devamos receber lições, mas tomemos nós mesmos as nossas lições a partir do Texto Constitucional. Ou como Vossa Excelência costuma dizer, Ministra Cármen, nosso amigo Canotilho que diz que esta é uma Constituição que consagra o Estado de Direito ambiental. Portanto, é a partir do Texto Constitucional que nós devemos nos inspirar. Por isso, faria também essa ressalva e reserva mental em relação à continuidade desse estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, retomando o voto e agradecendo tanto à eminente Relatora quanto ao

**ADO 54 / DF**

Ministro Gilmar e ao Ministro André, reafirmo que, de fato, não é uma diferença apenas semântica, é uma diferença fundamental, porque considero que nós temos, de acordo com o Direito positivo brasileiro, art. 20, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, levar em conta as consequências práticas da decisão.

No momento em que nós declaramos o estado de coisas inconstitucional, ou seja, algo sistêmico, algo enraizado, nós estamos abrindo espaço a sanções, inclusive em relação aos produtos brasileiros. Esa é uma questão que nós temos que levar em conta. Não é uma visão economicista do Direito, mas sim levar em conta que uma declaração da Suprema Corte tem peso, inclusive para suportar sanções da *lex mercatoria*, dos mercados em nível internacional. Como eu acho, e volto a dizer, que houve, como disse a eminente Relatora, uma situação fática diversa, considero que, neste momento, e é de fato uma diferença - a única que há em relação ao voto da eminente Relatora -, é de que nós não devemos, neste momento, declarar o estado de coisas inconstitucional pelo peso qualitativo que essa expressão carrega.

Senhor Presidente, para concluir, em razão do adiantado da hora, eu vou fazer agora, pontualmente, algumas sugestões, no meu voto, que creio que em nada se chocam com o voto da eminente Relatora.

Em primeiro lugar, em relação ao prazo, nós já ficamos com 2027, pelo que eu compreendi, então estamos de acordo em relação a isso. Apenas friso, Senhor Presidente, pela experiência vivida no Poder Executivo, como muitos aqui viveram, que quando nós nos dirigimos ao Poder Executivo, nós não devemos nos referir apenas ao PPCDAm. Aqui neste Colegiado, nós sabemos o quanto é difícil um ministro pautar o outro. Claro, porque cada um tem a sua autonomia técnica assegurada pela Constituição e pelo Regimento; o mesmo se dá na Esplanada. O Ministro André foi Ministro de Estado, o Ministro Alexandre também e outros: o Ministro Toffoli, o Ministro Gilmar. É muito difícil, na Esplanada, que um só ministério conduza uma política.

Então, eu gostaria de sugerir à eminente Relatora que, além do PPCDAm, nós mencionemos outros programas e que além, portanto, do

**ADO 54 / DF**

Ministério do Meio Ambiente, outros ministérios sejam chamados para a elaboração desse programa, uma vez que o Ministro André aludiu à temática do CAR. O Ministério do Meio Ambiente não tem capacidade de conduzir isto, nem que queira!

Então, eu creio, Ministra Cármen, e até coloco no voto que - depois posso enviar a Vossa Excelência - devem ser chamados órgãos como o Ministério da Agricultura, o Ministério Desenvolvimento Agrário, o próprio Ministério da Justiça - o Ministro André lembrou de programas que lá há -, o Ministério da Defesa, uma vez que sem a presença das Forças Armadas na Amazônia brasileira, não existe proteção ambiental. Não existe! Porque nós temos uma questão territorial e também uma logística. Não existe outra instituição do Estado brasileiro com capacidade de prover a logística necessária à proteção da Amazônia que não as Forças Armadas! Nem a Polícia Federal tem! Nós que chefiamos a Polícia Federal sabemos disso, que sem os helicópteros da FAB, sem os batalhões do Exército na fronteira, não se faz política ambiental no Brasil.

Por isso, eminente Relatora, eu gostaria de sugerir a Vossa Excelência que haja uma abertura, que além do PPCDAm, nós façamos referência a outros programas a cargo desses ministérios, como fiz a título exemplificativo.

A outra sugestão que eu faço, diz respeito a uma questão de organização desta Corte. Senhor Presidente, Vossa Excelência aludiu, e com uma justa homenagem na sessão passada, ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos. Eu creio que, neste caso, nós devemos cravar, fixar, nessa estrutura, o monitoramento da execução. O CNJ pode ser convidado? Pode e até deve, eu diria, mas o CNJ dialogar com Poder Executivo não me parece cabível. O CNJ é um órgão de controle administrativo do Poder Judiciário. Quem pode e deve controlar e, ao mesmo tempo, instar o Poder Executivo é o Supremo Tribunal Federal.

De modo que eu proponho um reajuste de que o monitoramento, em vez de ser pelo CNJ, seja fixado pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos, com a possibilidade de acordo de cooperação com o CNJ. Parece uma questão menor, mas não é, porque diz respeito ao ponto que

**ADO 54 / DF**

o nosso ilustre Decano mencionou. O maior desafio nesses processos dessa índole é cumprir, e creio que a autoridade do Supremo diretamente é muito importante para esse desafio.

Finalmente, Senhor Presidente, aludo a dois temas correlatos a essa questão da execução. Vossa Excelência, Ministro Barroso, foi autor da decisão na ADPF 709, sobre desintração de terras indígenas. Eu afirmo a Vossa Excelência que aquela brilhante e importante decisão tem dois parágrafos que foram e têm sido decisivos, que são aqueles atinentes à possibilidade de abertura de crédito extraordinário, que Vossa Excelência consignou na decisão, porque sem isso, as três áreas em que houve desintração não teriam ocorrido, porque nós temos constrangimentos fiscais que são normativos. Não é uma questão de política de governo, não é o governo ser bom ou ruim, mas nós tínhamos o teto de gasto fixado na Constituição, a Emenda Constitucional nº 95. Hoje, nós temos a Lei Complementar nº 200.

Eu não vejo possibilidade de esse plano ou esse conjunto de programas que nós estamos aqui a determinar ser, de fato, levado à prática, se não houver a expressa autorização de abertura de créditos extraordinários para este exercício - exercício de 2024. Claro que a elaboração orçamentária dará conta de 2025 e seguintes. Mas, neste caso, a Lei Complementar nº 200, que é a lei do arcabouço fiscal, impede a alocação de novos recursos. Então, de modo que nós vamos decidir e nós não estamos provendo os meios necessários à execução da decisão. E os créditos extraordinários estão excepcionados no arcabouço fiscal, como estavam excepcionados no extinto teto de gasto da Emenda nº 95.

Então, eu proponho, eminente Relatora, que haja essa autorização, como fez o Ministro Barroso na ADPF 709, para que, no atual exercício financeiro, haja propositura ao Congresso Nacional de créditos extraordinários. E isso é fundamental, porque a Constituição adota uma dicção no art. 167, § 3º, que pode parecer ao administrador muito restrita, por exemplo, no que se refere à guerra. Nós não temos guerra. Calamidade pública. Nós temos que, por simetria, conduzir a partir de calamidade pública, como fez o Ministro-Presidente na ADPF 709.

**ADO 54 / DF**

Então, Ministra Cármen, para que seja muito claro, a primeira sugestão que faço a Vossa Excelência é relativa a outros programas e outros órgãos do Poder Executivo. A segunda é que o órgão de monitoramento seja o Nupec e não o CNJ. A terceira é que - e o meu voto vai nesse sentido -, para que o processo de reconstitucionalização avance, haja a autorização expressa de propositura pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional de créditos extraordinários no atual exercício financeiro de 2024.

Finalmente, Senhor Presidente, a última sugestão. Nós vivemos e temos, como dizia o Ministro Gilmar, um encontro marcado com o tema relativo à parlamentarização da elaboração orçamentária no Brasil e das despesas públicas no Brasil. O Ministro André colocou na pauta - creio que na próxima pauta - do Plenário Virtual a confirmação, ou não, de uma liminar que Sua Excelência deferiu em um caso oriundo do Estado de Pernambuco.

O fato é que, em razão de uma série de fatores que extrapolam o universo jurídico, nós tivemos a introdução, na Constituição e na prática orçamentária, de uma série de institutos que fortaleceram o papel do Poder Legislativo na destinação e na fixação de despesas discricionárias do Poder Executivo. Certo ou errado, assim tem sido. Há, por exemplo, alusão a aumento ou diminuição de orçamento de ministérios.

O que há, Senhor Presidente e nobres Colegas, é que uma parte da PLOA, da proposta de lei orçamentária, está, no Congresso Nacional, virando emenda parlamentar, ou seja, nós temos uma PLOA, vamos supor, de três milhões de reais para os programas do Poder Executivo. Quando chega na tramitação congressional, uma parte desse dinheiro é transformado em emenda parlamentar, o que causa a impossibilidade, inclusive, de comparação de orçamentos atuais e pretéritos, porque há, de fato, anulação de dotações para transformar em emenda parlamentar.

Eu vivi isso há pouco tempo, no Ministério da Justiça. Uma parte do dinheiro da Polícia Federal para fazer passaportes, por exemplo, virou... O Congresso considera legítimo o seu papel. E não estou emitindo juízo de valor quanto a isso neste momento. Uma parte dessa dotação foi

**ADO 54 / DF**

transformada em emendas parlamentares e outras tantas dotações, inclusive no Ministério do Meio Ambiente.

Desse modo, Senhor Presidente, eu creio que, em razão desse fenômeno, que não está em julgamento no presente momento, mas nós temos um encontro marcado com ele, nós devemos também notificar da decisão o Poder Legislativo, as Casas do Congresso Nacional, o Presidente da Câmara e o Presidente do Senado, porque a elaboração orçamentária por lá transita. Se nós estamos fixando metas, objetivos, programas para o Poder Executivo, creio que o Poder Judiciário deve convocar o Poder Legislativo a sentar a essa mesa da elaboração desse programa que diz respeito ao país, à União - portanto, não só o Poder Executivo, mas também as Casas do Congresso Nacional.

Por isso, reafirmo todas as sugestões anteriores e concluo o meu voto no que se refere tanto à ADPF 760 quanto em relação à ADO 54, mais uma vez louvando o trabalho extraordinário da Ministra Cármen Lúcia, no sentido de sugerir que, além dos órgãos do Poder Executivo, que eu menciono no voto, sejam notificados o Presidente da Câmara e o Presidente do Senado para, no processo de elaboração orçamentária, tomarem conhecimento e efetuem a alocação de recursos para a execução desse programa que nós estamos aqui exigindo.

É o meu voto, Senhor Presidente.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REDATOR** DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA  
**ACÓRDÃO**  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : RAYSSA CARVALHO DA SILVA  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL  
**ADV.(A/S)** : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES  
**ADV.(A/S)** : MOARA SILVA VAZ DE LIMA

**VOTO VOGAL:**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (VOTO-VOGAL): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ambas com pedido de medida cautelar.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), cujo **objeto** é a “*execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (“PPCDAm”), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional.*”

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (REDE), cujo

**ADO 54 / DF**

**objeto** é a declaração de “*omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia*”

Como **parâmetro de controle**, na ADPF, os requerentes alegam violação aos arts. 1º, III; 5º; 196; 215; 216; 225; 227; 231 da Constituição Federal e art. 68 do ADCT.

Já na ADO, como **parâmetro de controle**, os requerentes asseveram que se “*tem por finalidade tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e §1º, incisos VI e VII, da Constituição da República*”.

**DAS PRELIMINARES:**

Inicialmente, passo ao exame das preliminares suscitadas em relação à ADPF.

(a) Entendo que a via da **ADPF é adequada**, tendo em vista que restaram preenchidos todos os requisitos para o seu cabimento, inclusive para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas a serem implementadas, conforme fixado, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, nos precedentes firmados na ADPF nº 347 e na ADPF nº 635;

(b) Constato que foi arguida **violação direta do texto constitucional**, precisamente naquilo que concerne à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever do Poder Público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225 da Constituição Federal;

(c) Entendo pela **legitimidade ativa dos requerentes**, dado que se tratam de partidos políticos com representação no Congresso Nacional



**ADO 54 / DF**

(art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988);

(d) Ademais, reputo preenchido o requisito da **subsidiariedade da ADPF**, na medida em que a controvérsia em questão somente poderá ser **efetivamente** resolvida por meio de decisão proferida em sede de processo objetivo, dotada de efeito *erga omnes* e vinculante, sendo insuficientes eventuais intervenções pontuais em processos individuais ou mesmo em ações coletivas;

(e) A partir da documentação anexada à petição inicial e às manifestações acostadas aos autos, é possível formar cognição exauriente em relação à matéria em análise, pelo que não há que se falar em *“impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo”*;

No que concerne às preliminares arguidas na ADO:

(a) Entendo pela **legitimidade ativa do requerente**, dado que se trata de partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988);

(b) Conheço da **ADO** que é a via adequada, na medida em que, tratando-se de alegação de omissão na adoção de medidas concretas pela Administração Pública atinentes à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, seu objetivo é de conferir eficácia aos comandos normativos extraídos diretamente do texto constitucional (art. 23, VI e VII e art. 225, caput e §1º, VI e VII, da Constituição da Federal). Esse foi o entendimento adotado por esta Suprema Corte no julgamento da ADO nº 59, da Relatoria da Em. Ministra Rosa Weber;

(c) A partir da documentação anexada à petição inicial e às manifestações acostadas aos autos, é possível formar cognição exauriente em relação à matéria em análise, pelo que não há que se falar em

**ADO 54 / DF**

*“impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo”;*

Ante o exposto, rejeito as preliminares suscitadas contra ambas as ações de controle concentrado e conheço da ADPF nº 760 e da ADO nº 54.

**DO MÉRITO:**

Inicialmente, destaco que as controvérsias debatidas na ADPF nº 760 e na ADO nº 54 possuem extrema relevância, não só para a população brasileira, mas para toda a humanidade. Trata-se de ações de controle concentrado em que se discutem condutas omissivas e comissivas do Poder Público no tratamento conferido à Amazônia Legal brasileira, precipuamente no que concerne às políticas públicas necessárias ao combate dos desmatamentos e das queimadas e incêndios ocorridos no bioma amazônico.

A **controvérsia** a ser resolvida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser resumida na definição acerca da presença de **atos omissivos e comissivos do Estado** voltados à inexecução da política pública destinada ao combate do desmatamento na Amazônia Legal, **violadores dos direitos fundamentais** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida, à dignidade da pessoa humana e à saúde, bem como dos direitos fundamentais dos indígenas às suas terras tradicionais, dos povos e comunidades tradicionais e das crianças e adolescentes.

Os requerentes sustentam que *“tão logo atingidos 20% a 25% de desmatamento, a Amazônia passará por mudanças irreversíveis, com irremediáveis perdas aos serviços ecossistêmicos por ela prestados”* e que essa irreversibilidade é a *“maior e mais iminente ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da atualidade”*. Trata-se da alegada iminência de um *“ponto de não retorno”*, causado pela violação de preceitos

**ADO 54 / DF**

fundamentais dispostos no art. 225 da Constituição Federal.

Criado em 2004, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) conta com **quatro estratégias de implementação**: (a) Fomento a atividades produtivas sustentáveis; (b) Monitoramento e controle ambiental; (c) Ordenamento fundiário e territorial; e (d) Instrumentos normativos e econômicos.

Os requerentes sustentam que *“o cumprimento do PPCDAm pelo Estado foi responsável pela redução significativa, gradual e contínua do desmatamento, ano após ano, no período entre 2004 a 2012. O índice de desmatamento, que em 2004 estava em 27.772 km<sup>2</sup>, passou para 4.571 km<sup>2</sup> em 2012 – redução de 83%.”*

Contudo, o **contingenciamento de recursos**, com redução de aportes de recursos no período de 2012-2018, teve por consequência uma redução sensível na implementação do PPCDAm. No ano de 2018, conforme assinalam os autores, *“o orçamento discricionário liquidado do MMA – Administração Direta e autarquias – fechou em R\$ 615 milhões, cerca de 50% menor do que o valor observado para 2005, e 28% menor do que o em 2013.”*

As **ações de fiscalização por parte da União**, eixo imprescindível do PPCDAm, foram drasticamente reduzidas, sobretudo nos anos de 2019 e 2020, conforme dados constantes dos autos, com quedas de 29% e 46%, respectivamente, como consequência da **queda abrupta na dotação e na execução orçamentária** destinada aos programas de proteção ambiental.

Acerca da implementação do PPCDAm, destaco o **Fundo Amazônia**, estabelecido pelo Decreto nº 6.527/2008, cujos recursos são vinculados às ações de proteção da Amazônia Legal em face do desmatamento, bem como para a promoção da conservação e de seu uso sustentável.

**ADO 54 / DF**

Já **controvérsia** a ser resolvida na ADO nº 54 pode ser resumida no exame da existência de omissão inconstitucional do Poder Público no combate às queimadas e ao desmatamento na Amazônia.

De partida, entendo que procede a alegação de que o Poder Público se encontrava em estado de omissão inconstitucional em relação à concretização de políticas públicas voltadas à proteção do bioma amazônico em face dos aumentos constantes de números de desmatamentos e de queimadas enfrentados.

Este Supremo Tribunal Federal, analisando a constitucionalidade de decretos que alteraram o formato do **Fundo Amazônia** e impediram o financiamento de novos projetos, na **ADO nº 59**, entendeu pela configuração de **omissão inconstitucional** em razão do estabelecimento de marco normativo desestruturante do antecedente. Cito trechos da ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Omissão inconstitucional da União quanto à implementação das prestações normativas e materiais de proteção da área compreendida como Amazônia Legal. O inadimplemento dos deveres constitucionais de tutela do meio ambiente pela União Federal, materializado na ausência de políticas públicas adequadas para a proteção da Amazônia Legal e na desestruturação institucional das formuladas em períodos antecedentes, configura estado normativo desestruturante e desestruturado em matéria ambiental na região. Omissão normativa quanto às obrigações referentes à ativação do Fundo Amazônia, cuja causa principal consiste na extinção dos mecanismos normativos essenciais para a gestão do Fundo. A consequência da paralisação do Fundo Amazônia consiste na suspensão dos ativos financeiros doados, atualmente na ordem de mais de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), fato que

**ADO 54 / DF**

impossibilita a contratação de projetos voltados às ações de prevenção, combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Classificação do Fundo Amazônia como instrumento de política pública financeira necessária ao adimplemento dos deveres de proteção ao meio ambiente na região da Amazônia Legal. Vedação do retrocesso em tutela ambiental. Procedência parcial dos pedidos.

(...)

8. A importância e a centralidade do Fundo Amazônia, como principal política pública financeira em vigor de apoio às ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento, conservação das florestas e desenvolvimento sustentável, restou comprovada. Nesse sentido, os resultados fáticos obtidos com a implementação do PPCDAm e os depoimentos das organizações não-governamentais, dos secretários de Estado do Meio Ambiente, dos entes federados da Amazônia Legal e dos órgãos de controle e fiscalização envolvidos.

Todavia, a centralidade do Fundo Amazônia como política pública financeira não significa inércia estatal, inclusive dos entes subnacionais, em formular outros instrumentos financeiros necessários ao financiamento das ações e planos de concretização da tutela do meio ambiente. Não é compatível com o modelo de federalismo cooperativo, em matéria ambiental, e com a normativa climática, a exclusividade de atuação da União Federal. Aos Estados igualmente compete concretizar objetivos de tutela dos seus biomas por meio de apresentação de resultados suficientes de redução do desmatamento para lograr políticas financeiras alternativas.

9. A alteração na governança do Fundo Amazônia, com a extinção dos seus comitês, Comitê Orientador – COFA e Comitê Técnico-científico – CTFA, por meio da edição dos Decretos n. 9759/2019, n. 10.144/2020 e n. 10.223/2020, acarretou a suspensão da avaliação e aprovação de novos projetos no

**ADO 54 / DF**

âmbito do Fundo e, por conseguinte, da aplicação dos recursos disponíveis em caixa. Coube apenas, em termos de operação do Fundo, a continuidade de execução dos projetos aprovados anteriormente.

10. Da leitura e interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e da governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira, voltada ao direito fundamental, e a segunda relacionada aos deveres de proteção de responsabilidade dos poderes constituídos, atores públicos e da sociedade civil.

11. A omissão inconstitucional configurada reside no comportamento comissivo do administrador, que instaurou marco normativo desestruturante do antecedente, sem as salvaguardas jurídicas necessárias para a manutenção de um quadro mínimo de adimplemento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mais especificamente de proteção dos patrimônios nacionais, tal como categorizados pelo art. §4º do art. 225 da Constituição Federal, e de cumprimento das obrigações climáticas firmadas.

12. Apresenta-se, como medida jurisdicional adequada para a solução do problema posto, a invalidação dos dispositivos normativos que alteraram o modelo de governança do Fundo Amazônia. Como consequência, cabe à União tomar as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo, no que lhe compete.

(...)

15. Procedência dos pedidos “a” e “f” para (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto no 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto no 9.759/2019, no que se refere aos colegiados instituídos pelo Decreto no 6.527/2008; e (ii) determinar à União Federal que, no prazo de sessenta dias,

**ADO 54 / DF**

tome as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, dentro e nos limites das suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto n. 6.527/2008. (STF - ADO: 59 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 03/11/2022, Tribunal Pleno)

Em outra oportunidade, deparando-se com omissão e ausência de transparência no *“atendimento de saúde e vacinação de povos indígenas localizados em terras não homologadas e aos povos indígenas urbanos sem acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), bem como à execução do Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19”*, o Plenário desta Suprema Corte entendeu pelo referendo de **medida cautelar concedida na ADPF nº 709**, determinando que a União adotasse uma série de ações atinentes *“à proteção da vida, da saúde e da segurança das populações indígenas que habitam as TIs Yanomami e Munduruku”*. Cito trecho do voto condutor do referendo de liminar em questão:

“9. Assiste razão, ainda, aos requerentes no sentido de que, diante de tais indícios e do risco de contágio e morte, a decisão proferida neste feito deve se basear nos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, conforme jurisprudência consolidada nesta Corte. Nesse sentido: ADI 5.592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin; ADI 4.066, Rel. Min. Rosa Weber; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli. De fato, ainda que pudesse haver qualquer dúvida sobre a ameaça aos bens e direitos já aludidos, os elementos apresentados são suficientes para recomendar que se adotem medidas voltadas à proteção de tais povos.

10. Além disso, o risco à vida, à saúde e à segurança de tais povos se agrava ante a recalcitrância e a falta de transparência que tem marcado a ação da União neste feito, o que obviamente não diz respeito a todas as autoridades que

**ADO 54 / DF**

oficiam no processo, muitas das quais têm empenhado seus melhores esforços, mas diz respeito a algumas delas, suficientes para comprometer o atendimento a tais povos. Não há dúvida, ademais, do evidente perigo na demora, dado que todo tempo transcorrido pode ser fatal e implicar conflitos, mortes ou contágio.”

No âmbito da mesma ADPF nº 709, em um segundo referendo de medida cautelar, explicitou-se a **omissão inconstitucional e deliberada** do Poder Executivo na demarcação de terras indígenas e, conseqüentemente, na proteção dos povos contra a pandemia então existente. Cito trecho:

“(...) O procedimento se estende por anos, podendo durar mais de uma década. Ao final da identificação da terra in loco, cabe ao Presidente da República praticar o ato de homologação, que basicamente chancela a conclusão da demarcação. Depois disso, realiza-se apenas o registro imobiliário.

5. Ocorre que se está diante de um contexto em que o próprio Presidente da República assumiu postura contrária à regularização das terras indígenas e declarou publicamente que, em seu governo, elas não seriam demarcadas. De fato, de acordo com informações prestadas pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, os processos de demarcação se encontram paralisados desde 2019.

6. Assim, de um lado, não se demarcam novas terras ou se homologam demarcações já realizadas. E, de outro lado, utiliza-se o argumento da não homologação para retirar a proteção das terras não homologadas e de suas comunidades. Ora, a não homologação de tais terras deriva de inércia deliberada do poder público, que viola o direito originário de tais povos, previsto na Constituição, cabendo à União o dever (e não a escolha) de demarcar suas terras (CF, art. 231). De se notar,



**ADO 54 / DF**

ainda, que tais demarcações deveriam estar concluídas no prazo de 5 anos, contados da promulgação da Carta (ADCT, 67).”

Verifico, portanto, que este Supremo Tribunal Federal tem tomado decisões estruturantes, sem que isso se reflita em qualquer interferência indevida na seara de atuação dos demais poderes constituídos da República, dado que a Corte, em interpretação que visa à máxima efetividade do texto constitucional, se restringe a estipular um conjunto de determinações voltadas ao integral cumprimento das disposições da Constituição Federal de 1988.

Analisando as manifestações e o arcabouço documental acostado aos presentes autos, verifico que o bioma amazônico, de fato, enfrentou uma **drástica redução na proteção e na preservação do meio ambiente** decorrente de atos comissivos e omissivos do Poder Público, que atingiram as quatro estratégias de implementação do PPCDAm. Configurou-se, portanto, uma situação de fato e de direito bastante similar àquela que deu substrato às decisões proferidas no âmbito da ADPF nº 709.

No ponto, sobreleva ressaltar o princípio da proibição do retrocesso, ou efeito *cliquet*, em matéria de conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que normas que reduzam o nível de proteção ambiental são materialmente incompatíveis com a Constituição Federal. Nesse sentido, colho precedente deste Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO

**ADO 54 / DF**

DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – **A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente.** III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI: 5676 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022)

As reduções nas ações de fiscalização e dos investimentos na proteção da Amazônia Legal, **configuravam estado de coisas inconstitucional** quanto ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica e de omissão do Poder Público na proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A título exemplificativo, **colho os seguintes dados da petição inicial da ADPF nº 760:**

A. **Autuações do tipo flora na Amazônia Legal:** 4525 registros em 2018, 2900 registros em 2019 e 1574 registros em 2020, representando uma **redução de 29% entre 2018 e 2019, de 45,72% entre 2019 e 2020 e de 61,46% no comparativo entre 2018 e 2020.**

**ADO 54 / DF**

(Fonte: IBAMA)

- B. Desmatamento em Terras Indígenas:** 281 registros em 2018 e 514 registros em 2019, representando um **aumento de 83%** no período. (Fonte: PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE)
- C. Desmatamento em Unidades de Conservação Federais:** 258 registros em 2018 e 455 registros em 2019, representando um **aumento de 76%** no período. (Fonte: PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE)
- D. Redução na dotação orçamentária: entre 2016 e 2019,** os orçamentos dos programas temáticos do Ministério do Meio Ambiente relacionados com Mudança Climática (programa 2050), Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (programa 2078) e Qualidade Ambiental (programa 2083), foram **reduzidos em 88,54%**, passando da soma de R\$ 175.649.453,00, em 2016, para 20.123.094,00, em 2019. (Fonte: CGU - Relatório de Auditoria Anual de Contas do Ministério do Meio Ambiente, referente ao exercício de 2019)

Segundo dados do PRODES/INPE<sup>1</sup>, a **taxa consolidada de desmatamento na Amazônia Legal** chegou ao patamar de **13.038,00 km<sup>2</sup>** no ano de **2021** e de **11.594,00 km<sup>2</sup>** em **2022**, representando um **aumento de 73% e de 53,84%, respectivamente, em relação ao ano de 2018**, no qual referida taxa foi consolidada em 7.536,00 km<sup>2</sup>. Foram retomados patamares superados desde o ano de 2009, quando a área consolidada foi de 7.464,00 km<sup>2</sup> e foi iniciada uma tendência de queda, cuja mínima foi

---

<sup>1</sup> Disponível em:

[http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates) (acessado em 27 de fevereiro de 2024)

**ADO 54 / DF**

apurada em 2012, com taxa de 4.571,00 km<sup>2</sup>.

Tratava-se de uma situação excepcional de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, mormente aqueles relacionados com a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, causada pela inércia de autoridades públicas, de modo a reclamar uma intervenção do Poder Judiciário que imprima transformação estrutural do Poder Público em proporção suficiente a alterar a situação inconstitucional.

Prosseguindo no exame dos autos, verifico que a **Advocacia-Geral da União** alega que, desde janeiro de 2023, houve **alteração substancial do contexto fático e normativo** subjacente à demanda. Na oportunidade, listou os diversos atos normativos que concretizam as ações e programas mencionados, bem como sustenta que *“foram realizadas importantes ações no que diz respeito a prevenção e controle do desmatamento, fiscalização ambiental e significativa ampliação orçamentária”*. Ao final, requereu a **modulação dos efeitos da decisão**, considerando o novo cenário fático e jurídico exposto, sem, contudo, expressar os termos em que pretendia que fosse atribuída referida eficácia prospectiva.

A seguir, em nova manifestação, a **Advocacia-Geral da União** reitera as informações ventiladas anteriormente acerca da alteração do quadro fático e normativo que dão substrato à demanda, ressaltando o restabelecimento do PPCDAm, com a participação do Ministério dos Povos Indígenas e do MAPA em suas linhas de atuação, bem como destacando os resultados decorrentes da adoção de novas diretrizes na gestão ambiental. Ao final, requereu o **afastamento da caracterização do estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental**.

Segundo a doutrina mais abalizada sobre o tema, a omissão governamental caracterizadora do estado de coisas inconstitucional não se resume a simples deficiências da atividade administrativa. Não é a

**ADO 54 / DF**

simples insuficiência da política pública que leva à configuração do estado de coisas inconstitucional. Este só se efetiva em situações extremas, nas quais há absoluta falência de uma determinada política pública, no caso a política pública de proteção ambiental.

Somente diante da absoluta falência da atividade administrativa estatal em manusear políticas públicas de proteção e efetivação de direitos fundamentais, estará legitimada esta Suprema Corte a reconhecer o estado de coisas inconstitucional, porque se encontrará perante uma situação excepcional relativa à estrutura de um outro Poder da República, no caso o Poder Executivo.

Sobre a temática, ensina Carlos Alexandre de Azevedo Campos:

**“O primeiro pressuposto é o da constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas. Para além de verificar a transgressão ao direito individual do demandante ou dos demandantes em um determinado processo, a investigação da Corte revela quadro de violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas [...] O segundo pressuposto é o da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias representaria uma “falha estrutural” que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação. Não seria a inércia de uma única autoridade pública, e sim o**

**ADO 54 / DF**

**funcionamento deficiente do Estado como um todo que resulta na violação desses direitos. Além do mais, os poderes, órgãos e entidades em conjunto se manteriam omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Trata-se, em suma, de mal funcionamento estrutural e histórico do Estado como fator do primeiro pressuposto, o da violação massiva de direitos”<sup>2</sup>.**

Este era o cenário existente na quadra histórica em que as presentes ações de controle concentrado foram propostas perante esta Suprema Corte, conforme o vasto material probatório acostado aos autos e também apontado pela eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, nesta ADPF nº 760/DF.

A partir da análise do quadro fático atualmente vigente, entendo, de acordo com a Relatora, que houve uma sensível **evolução nas políticas públicas voltadas ao combate ao desmatamento ilegal**, desde a implementação de ações de fiscalização ambiental, até operações contra o corte e a comercialização de madeira ilegal extraída da região, contra a invasão, com desmatamento e garimpo ilegal em terras indígenas, bem como o reforço de outras medidas atinentes à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado na Amazônia.

Portanto, concluo que **está em curso um processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Amazônia Legal**, conforme declarado pela Eminente Ministra Relatora, pelo que entendo que a situação reclama atenção especial do Poder Público, haja vista os

---

<sup>2</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”. 2015. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em 27.02.2024

**ADO 54 / DF**

dados alarmantes<sup>3</sup> que exibem a persistência de altos níveis de desmatamento e de incêndio no bioma amazônico .

Diante do cenário que foi posto pela União, isto é, de retomada da institucionalidade protetiva do meio ambiente do bioma amazônico, mais do que exercer o poder de adjudicação, esta Suprema Corte deverá harmonizar-se com as demais esferas estatais, a fim de que consigam suplantar o nefasto cenário de degradação ambiental.

São estas as razões pelas quais a dogmática do processo estrutural chama tanto a atenção para mudança de foco da atuação jurisdicional. **De poder adjudicatório para poder dialógico. De separação dos Poderes para harmonização dos Poderes.**

Com base na técnica do **processo estruturante**, o Judiciário legitima-se a intervir em políticas públicas de forma harmoniosa, na medida em que deixa de adjudicar o que, porventura, venha a entender como o melhor caminho a ser seguido para implementação de uma determinada política pública para passar a dialogar com os demais Poderes, instituições e sociedade civil, objetivando a construção dialógica do melhor caminho a ser trilhado.

Mais uma vez faço minhas as palavras de DIDIER, ZANETI e OLIVEIRA, como forma de esclarecimento de como entendo as fases do processo estrutural:

**“A primeira fase do processo estrutural deve ser**

---

<sup>3</sup> Segundo dados do PRODES/INPE, a taxa de desmatamentos na Amazônia Legal, para 2023, fora estimada em 9.001,00 km<sup>2</sup>. Já os dados do DETER/INPE consolidaram a área agregada de alertas de desmatamento na Amazônia Legal, em 2023, em 5.153,5 km<sup>2</sup>. Estes números, embora representem uma redução de 22,36% e de 49,85%, se comparados àqueles apurados para o ano de 2022, ainda reclamam especial atenção do Poder Público para sua redução.

**ADO 54 / DF**

dedicada à constatação da existência de um problema estrutural. **O seu propósito é, uma vez constatado o problema, estabelecer a meta a ser atingida – o estado ideal de coisas.** A instrução probatória deverá, neste momento, limitar-se a apurar a existência desse estado permanente/generalizado de desconformidade [...] **A primeira fase do procedimento se encerra com a decisão estrutural, caso se constate o estado de desconformidade afirmado. Essa decisão, como já visto, tem conteúdo programático, ao estabelecer uma meta a ser atingida (o estado ideal de coisas). Essa decisão pode estabelecer, desde já, os meios para a reestruturação almejada, que será buscada na segunda fase do processo estrutural, caso o juiz tenha condições de defini-las nesse momento. Mas também é possível que esses meios sejam definidos em momento posterior, caso o juiz sinta a necessidade de, por exemplo, na segunda fase, consultar experts sobre os caminhos que podem ser trilhados para alcançar a meta estabelecida.** O que marca esse momento processual é que, como quer que seja, a decisão estrutural não exaure a função jurisdicional. Ela apenas dá início àquela que, provavelmente, é a fase mais duradoura do processo estrutural, marcada pela participação efetiva do juiz (e, naturalmente, das partes e de outros sujeitos) para a implementação do novo estado de coisas [...] **A segunda fase do processo estrutural se inicia com a implementação das medidas necessárias ao atingimento da meta estabelecida na decisão estrutural. Em contraposição à primeira fase, que seria a da certificação do resultado a ser alcançado, essa segunda fase seria a da execução das medidas necessárias ao alcance desse resultado projetado.** Isso, porém, não significa dizer que não haja



**ADO 54 / DF**

cognição nessa segunda etapa: **tão ou mais importante do que identificar a meta a ser atingida (fim) é identificar e implementar os mecanismos (meios) adequados ao seu alcance[...]** Para que essa segunda fase se desenvolva com êxito, é preciso que a decisão estrutural estabeleça, ao menos: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o regime de transição, conforme art. 23 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes<sup>4</sup>

Esta Suprema Corte já reconheceu a conveniência da **utilização da técnica de processos estruturais** em algumas situações, como por exemplo na ADPF nº 347, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio; na ADPF nº 709, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso; e ADPF 635, de Relatoria do Ministro Edson Fachin. Inclusive, estes processos estão sendo monitorados pelo Núcleo de Processo Estruturais Complexos - NUPEC desta Corte<sup>5</sup>.

Por isso, acredito que seja mais pertinente que as medidas de execução para retomada da normalidade constitucional das políticas de proteção ao meio ambiente sejam acompanhadas por esta Suprema Corte, mediante o assessoramento técnico do NUPEC, e **não pelo Conselho Nacional de Justiça**, conforme proposto pela eminente Relatora, dado que a competência constitucionalmente atribuída ao referido órgão é aquela de *“controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”*, nos termos do disposto no §4º do art. 103-B da Constituição Federal. É evidente, contudo, que o

---

<sup>4</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do MPRJ. N° 75. 2020, p. 104. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em: 06/03/2024.

<sup>5</sup>Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec\\_apresentacao#litigio\\_analisado](https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado). Acesso em: 08/03/2024.

**ADO 54 / DF**

Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do CNJ poderá colaborar com o NUPEC, mediante celebração de instrumento específico e adequado.

Tratando-se da concretização de **política pública transversal**, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reclama a atuação coordenada de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, na medida em que **somente uma atuação concertada de todo o Poder Público será suficiente ao sucesso do processo de reconstitucionalização ainda em curso**, com um consequente retorno ao **estado de constitucionalidade pleno** no que concerne à proteção ambiental do bioma amazônico.

No ponto, entendo que deve ser apresentado, a este Supremo Tribunal Federal, em **120 (cento e vinte) dias** contados da publicação da ata da presente sessão de julgamento<sup>6</sup>, um **cronograma contendo diretrizes, objetivos, prazos e metas de execução** do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (**PPCDAm**) e **outros programas**, no que concerne às ações de competência dos seguintes órgãos e entes da administração pública: **(i)** Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; **(ii)** Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; **(iii)** Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública; **(iv)** Ministério da Defesa e Forças Armadas; **(v)** Ministério do

---

<sup>6</sup> O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência reiterada no sentido de que o **efeito da decisão** proferida por este Supremo Tribunal, pela qual declarada a constitucionalidade ou não de lei ou ato normativo, **inicia-se com a publicação da ata da sessão de julgamento**. Precedentes. (STF - ADI: 5439 DF, Relator: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/04/2021)

**ADO 54 / DF**

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e **(vi)** Ministério da Agricultura e Pecuária.

Registro que a atuação coordenada dos órgãos e entidades acima mencionados se deve ao fato de que todos aqueles elencados detêm programas relacionados à proteção da Amazônia Legal. Cito, a título exemplificativo, políticas, projetos e programas executados nas searas de cada uma das pastas elencadas:

**(i) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio:** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)

**(ii) Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI:** Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI e Projeto Rede de Monitoramento Ambiental no Território Indígena Yanomami e Alto Amazonas;

**(iii) Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública:** Programa Amazônia Mais Segura (AMAS); e Programa Meio Ambiente Integrado e Seguro - Programa Brasil M.A.I.S.;

**(iv) Ministério da Defesa e Forças Armadas:** Programa Amazônia Mais Segura (AMAS), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública;

**(v) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA:** Projeto Regulariza Amazônia -

**ADO 54 / DF**

Apoio à política de regularização fundiária na Amazônia Legal

(vi) **Ministério da Agricultura e Pecuária**: Plano de Desenvolvimento Agropecuário da Amazônia - Plano Amazônia + Sustentável;

Após a apresentação do plano estruturado nos termos acima descritos, devem ser encaminhados, a este Supremo Tribunal Federal, **relatórios trimestrais** que demonstrem o efetivo cumprimento do cronograma desenvolvido.

Como **fonte de recursos** para o atendimento a despesas de execução do referido cronograma **no atual exercício financeiro**, além dos créditos já previstos na lei orçamentária vigente, também devem ser abertos créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, desde que solicitados de modo fundamentado.

No ponto, destaco que a Constituição Federal dispõe, no § 3º do seu art. 167, vetores interpretativos para análise da imprevisibilidade ou urgência que permitem a abertura de créditos extraordinários. Transcrevo o dispositivo constitucional citado:

Art. 167

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Como se extrai do dispositivo constitucional citado, “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” representam as situações que, se verificadas no plano fático, configuram a urgência e imprevisibilidade

**ADO 54 / DF**

suficientes à autorização para abertura de crédito extraordinário.

Ressalto, ainda, que a edição de Medida Provisória, forma de abertura do referido crédito adicional, reclama o preenchimento de requisitos de relevância e urgência (art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição Federal), os quais, neste caso, devem ser interpretados em conjunto com os vetores dispostos no supracitado art. 167, § 3º, da Constituição da República.

Este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048/DF, já teve a oportunidade de se manifestar acerca do alcance semântico dos termos delineados no dispositivo constitucional em análise. Transcrevo trecho da ementa do acórdão em questão:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.

(...)

III. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do **crédito extraordinário** seja feita apenas para atender a **despesas imprevísíveis e urgentes**. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por

**ADO 54 / DF**

parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem **densificação normativa** da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. (...)

(STF - ADI: 4048 DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/05/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/08/2008) (destaquei)

No caso da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, entendo que o processo de reconstitucionalização ainda não completado, declarado pela Eminente Ministra Relatora, consubstancia hipótese de calamidade pública suficiente ao preenchimento do requisito constitucional necessário para a abertura de crédito extraordinário para o atendimento a despesas de execução do cronograma a ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal.

Ainda no que tange à análise das consequências práticas da presente decisão judicial (art. 20 da LINDB), verifico que os **créditos extraordinários** eventualmente abertos para fazerem frente às despesas decorrentes do cumprimento do comando jurisdicional encontram-se **expressamente excepcionados dos limites impostos pelo art. 3º<sup>7</sup> da Lei**

---

<sup>7</sup> Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

**ADO 54 / DF**

**Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**, que “*institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico*”, popularmente conhecida como “*Lei do Arcabouço Fiscal*”. Colho do § 2º, do art. 3º, da mencionada lei complementar:

Art. 3º (...)

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

II - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

Ademais, tratando-se de cronograma cuja execução traduz-se em nítida obrigação de trato continuado, que transporá o presente exercício financeiro, entendo que a previsão suficiente para fazer frente às despesas da continuidade de implementação deve constar expressamente no projeto de lei orçamentária a ser encaminhado, pelo Poder Executivo, à aprovação pelo Poder Legislativo, **vedada sua exclusão da peça**

---

I - do Poder Executivo federal;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação desta Lei Complementar, relativas ao respectivo Poder ou órgão referido no caput deste artigo, corrigidas nos termos do art. 4º e pelo crescimento real da despesa primária calculado nos termos do art. 5º desta Lei Complementar, excluídas as dotações correspondentes às despesas de que trata o § 2º deste artigo; e

II - para os exercícios posteriores a 2024, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido nos termos dos arts. 4º e 5º desta Lei Complementar, observado que as alterações nas dotações orçamentárias realizadas para atender à situação prevista no caput do art. 9º desta Lei Complementar não deverão ser incluídas para a definição do limite do exercício subsequente.

**ADO 54 / DF**

**orçamentária e o contingenciamento da execução das despesas em questão.**

Também podem ser utilizadas para fazer frente às despesas decorrentes da implementação das medidas decorrentes do cumprimento da decisão formada no presente julgamento, a alocação e a execução de **emendas** ao orçamento da União, de comissões, individuais e de bancadas, especialmente de parlamentares dos 9 (nove) estados que compõem a Amazônia Legal, mediante **diálogo** coordenado pela **Secretaria de Relações Institucionais do Poder Executivo da União** e pelas **Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**.

Para viabilizar uma completa execução das determinações constantes da decisão tomada no âmbito das presentes ações de controle concentrado, também **devem ser notificados, acerca do conteúdo do presente julgado, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**.

Destaco que a determinação em questão não deve ser confundida com uma substituição do exercício das funções típicas do Poder Executivo ou do Poder Legislativo por decisão judicial, não havendo que se falar em violação do **princípio constitucional da separação dos poderes**, dado que a omissão inconstitucional está sendo sanada por mecanismo eficaz, com fundamento extraído da própria Constituição Federal e sem a fixação de diretrizes e atuações específicas, mas firmando determinações para que o Poder Público promova ações efetivas de proteção ambiental e do território.

Firme nesses fundamentos, entendo por conhecer e julgar parcialmente procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por



**ADO 54 / DF**

Omissão nº 54, **NOS TERMOS DO VOTO REAJUSTADO DA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, com os acréscimos e as ressalvas ora realizadas, ou seja:**

- A. Reconheço a existência de um **processo de reconstitucionalização, ainda não completado**, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, declarado pela Eminente Ministra Relatora, **mas sem reconhecer, no momento, o estado de coisas inconstitucional;**
- B. Determino a apresentação, em **120 (cento e vinte) dias** contados da publicação da ata da presente sessão de julgamento, de um **cronograma contendo diretrizes, objetivos, prazos e metas de execução** do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e outros programas, no que concerne às ações de competência dos seguintes órgãos e entes da administração pública: **(i)** Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; **(ii)** Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; **(iii)** Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública; **(iv)** Ministério da Defesa e Forças Armadas; **(v)** Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e **(vi)** Ministério da Agricultura e Pecuária;
- B.1. O cronograma apresentado deverá dispor

**ADO 54 / DF**

expressamente acerca das **diretrizes, objetivos, prazos e metas** para o atendimento dos resultados previstos em todos os Eixos Temáticos do PPCDAm, inclusive no que tange à redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para a diminuição efetiva e contínua dos níveis de desmatamento ilegal na Amazônia;

- C. Determino que, após a apresentação do plano estruturado nos termos acima descritos, sejam elaborados **relatórios trimestrais** que demonstrem o efetivo cumprimento do cronograma desenvolvido, a serem encaminhados a este Supremo Tribunal Federal;
- D. Fixo o Núcleo de Processo Estruturais Complexos - NUPEC como **órgão de assessoramento técnico** para o acompanhamento das medidas de execução para retomada da normalidade constitucional das políticas de proteção ao meio ambiente fixadas no julgamento das presentes ações de controle concentrado, sem prejuízo da possibilidade de colaboração do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça;
- E. Estabeleço a necessidade de abertura de créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, como **fonte de recursos** para o atendimento a despesas de execução do referido cronograma **no atual exercício financeiro**, além dos créditos já previstos na lei orçamentária vigente, considerando-se o **processo de reconstitucionalização, ainda não completado**, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, como hipótese de

**ADO 54 / DF**

**calamidade pública suficiente ao preenchimento do requisito constitucional necessário para a abertura de crédito extraordinário (art. 167, §3º, da Constituição Federal).**

E.1. Determino a **manutenção, nos projetos de lei orçamentária vindouros, da previsão suficiente** para fazer frente às despesas da continuidade de implementação do cronograma apresentado, bem como a **vedação de sua exclusão da peça orçamentária e do contingenciamento da execução das despesas em questão.**

E.2. Estipulo a faculdade de alocação e a execução de **emendas ao orçamento da União**, de comissões, individuais e de bancadas, especialmente de parlamentares dos 9 (nove) estados que compõem a Amazônia Legal, mediante diálogo coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais do Poder Executivo da União e pelas Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

E.3. Para viabilizar uma completa execução das determinações constantes da decisão tomada no âmbito das presentes ações de controle concentrado, determino que sejam **notificados, acerca do conteúdo do presente julgado, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.**

É como voto.

13/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

### **ESCLARECIMENTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Sobre o voto do Ministro Flávio Dino, fazendo a primeira referência ao PPCDAm, ele foi mencionado e, em todo o voto, fiz questão de ressaltar que não estávamos falando desse plano, nem estamos falando que somente ele poderia. Isso foi objeto de sustentações orais e está expresso no voto.

Esclareça-se que, quando o voto foi inicialmente proferido, o PPCDAm tinha sido suspenso, não existia outro. Havia a possibilidade de o Supremo ter de determinar a retomada de algo, já que não é da nossa incumbência fazer algo, e ele foi retomado. A Ministra do Meio Ambiente veio trazer, neste processo e neste governo ainda, ano passado, esse, sendo que fica o tempo todo dito, no voto, que essa é uma das possibilidades que foi retomada pelo governo. Por isso a referência ao PPCDAm. Em nenhum momento foi dito que seria o único, nem precisaria continuar.

Então, realmente acho que aqui não é o caso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Ministra Cármen, era o pedido. O pedido era a apresentação ou a retomada do PPCDAm.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - A Advocacia-Geral da União defendeu, então, que eles fariam outros planos. Dissemos que não havia problema algum, desde que se comprove que são eficazes. Portanto, não há, aqui, referência para uma escolha do Supremo, menos ainda minha, foi o voto que dei.

Em relação ao monitoramento, que é o segundo item - sobre os outros não falarei, até porque não se sabe o resultado, em mais de uma ocasião, nós já decidimos neste Colegiado, e sou extremamente deferente ao Colegiado, acato o que o Colegiado decide -, as demandas são para a busca de estruturar e resolver. Para isso, na gestão do Ministro Fux na

**ADO 54 / DF**

Presidência do Conselho Nacional de Justiça, na gestão ainda do Ministro Toffoli, foi criado observatório específico para o meio ambiente no Conselho Nacional de Justiça, exatamente para olhar, dos casos da União até a primeira instância – Mariana, Muzambinho, as grandes tragédias não passam por aqui necessariamente – e por isso seria enviado para lá. Não foi escolha, mas diretriz que vinha sendo fixada e, portanto, levada a essa circunstância. O que para mim, esse ponto outro altera, porque aí, a questão de mérito, se será julgada procedente, improcedente ou parcialmente procedente. Como disse, altera-se inclusive a redação e eventualmente a relatoria. Mas, neste caso, a referência feita e a decisão tomada foram em deferência ao que vem sendo feito, principalmente em prestígio, porque o Conselho Nacional de Justiça não é um órgão administrativo qualquer, ele é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Essa foi a razão, apenas para fins de esclarecimento das razões contidas no voto. Não me manifestarei sobre os outros pontos, porque seriam sugestões a serem vistas.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)

- Em casos antecedentes, o Supremo tem evitado trazer para si o monitoramento. É verdade que não existia antes esse núcleo de litígios estruturais. Então é possível reconsiderarmos isso, mas, mesmo no caso do sistema prisional, que é um caso muito importante de litígio estrutural, nós optamos por deixar no CNJ. Podemos reabrir a discussão, porque agora nós temos um núcleo com profissionais qualificados que tem feito esse acompanhamento dos litígios estruturais.

São 18h05. Eu imagino, Ministro Cristiano Zanin, que podemos retomar esse julgamento amanhã com o voto de Vossa Excelência.

Então nós temos aqui uma questão que eu diria de divergência, que é a do estado de coisas incondicional. E temos essas sugestões do Ministro Flávio Dino de incluir outros ministérios. Acho que a Ministra Cármen já terá esclarecido que ela não excluiu, e, em rigor, o pedido era sobre o PPCDA mesmo.

**ADO 54 / DF**

Temos a segunda sugestão do Ministro Flávio Dino quanto ao monitoramento. O coordenador-geral ou o presidente, tenho dúvida da denominação, do Observatório do Meio Ambiente é o Ministro Herman Benjamin, que é uma pessoa extremamente voltada para a causa ambiental e tem a estima e a confiança de todos nós. De modo que, se ficar no Observatório do CNJ, não estará em más mãos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, apenas 30 segundos. A minha questão é de índole constitucional. O CNJ tem uma competência fixada no art. 103-B que não abrange monitoramento do Poder Executivo. Apenas isso. Creio que o Supremo pode e deve.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)  
- Ele nos reportaria.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sim, aí eu concordo, mas não o CNJ controlar o Poder Executivo. Eu acho que isso desborda das competências constitucionais.

Em relação à questão dos outros órgãos, não é que eu divirjo do voto da Ministra Cármen. O que eu sugiro é que haja menção expressa a esses outros órgãos para comprometê-los com o cumprimento do programa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)  
- O que a Ministra disse que já fez no voto.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Ministro Presidente, só para comentar um pouco sobre essa questão dos observatórios. É evidente que o observatório é um ambiente de se conciliar e de se trazer para um ambiente nacional as várias instituições. Por exemplo, no caso de Brumadinho, para não repetir Mariana, em que os Ministérios Públicos Federal, Estadual e do Trabalho, a Defensoria Federal, a Defensoria Estadual, a Justiça Estadual, a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal, cada um ia para um lado, você tem uma coordenação desse trabalho. Então, é um âmbito, um ambiente de coordenação. É evidente que, se houver necessidade de algum ato de constrição, eu concordo com o Ministro Flávio Dino, realmente aí se reporta ao Supremo ou ao juiz competente.

A Ministra **Cármen Lúcia** há de se lembrar, quando houve o

**ADO 54 / DF**

juízo de Raposa Serra do Sol – eu ainda era advogado-geral da União; portanto, daquele julgamento, só participaram aqui o Ministro **Gilmar** e a Ministra **Cármem** –, a delegação não foi ao CNJ, foi ao Jirair Meguerian, que era relator de uma ação e presidente do Tribunal Regional Federal. Esta Corte, então, delegou a ele – um excelente magistrado, que já se aposentou – o cumprimento da decisão de desinstituição, em razão da decisão do Supremo de julgar improcedente a ação popular contra a homologação. E tinha que se determinar a desinstituição, porque aquela ação popular veio para cá como ACO. A delegação foi feita pelo Supremo ao Desembargador Jirair, que fez todo o cumprimento sob monitoramento do relator aqui no Supremo, que foi o eminente Ministro, queridíssimo amigo de todos nós, **Ayres Britto**.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito obrigado. Falando no Observatório do Meio Ambiente, ainda ontem tive uma longa reunião com o Ministro Herman Benjamin para marcar a primeira sessão de abril. E nós ajustamos que vamos convidar um especialista em cada um dos seis biomas brasileiros para dizer quais são os problemas e a sugestão de cada um desses biomas. São Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pampa e Pantanal. Tínhamos marcado 29 de abril, o Herman acabou de mandar mensagem que tem uma dificuldade nesse dia, vamos remarcar. E aí convidarei todos os Ministros que tenham interesse, porque é uma forma de nós conhecermos outros biomas. Nós conhecemos mais a Amazônia, estudamos mais a Amazônia, julgamos mais a Amazônia, mas há outros biomas. Na realidade, o Cerrado, atualmente, tem sofrido mais do que a Amazônia.

Pois bem. Em relação às sugestões, então, do Ministro Flávio Dino, eu acho que podemos ter esse monitoramento formalmente no CNJ, mas acompanhado, eu diria, pelo nosso aqui. E se houver alguma providência, reportar. A questão dos créditos extraordinários, eu creio que é um ponto importante a ser considerado, é uma novidade na discussão. E a notificação ao Congresso Nacional, eu acho que faz todo o sentido. Se o Congresso for protagonista no orçamento, e for uma decisão do Supremo, ele tem que ter ciência. São pontos importantes trazidos pelo Ministro

**ADO 54 / DF**

Flávio Dino.

Então, retomamos o julgamento amanhã, no início da sessão, com este caso, que é um caso muito importante, e eu destaco as observações do Ministro Gilmar Mendes. Eu tenho grande preocupação com a questão ambiental, com a mudança climática, com o aquecimento global, porém temos que ver o mundo de uma perspectiva brasileira, e não seguindo a agenda dos outros. Mas uma perspectiva brasileira comprometida com a causa da humanidade.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

**Decisão:** Após o início do voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), o julgamento foi suspenso. Falou, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.3.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava precedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; 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; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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; 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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 6.4.2022.

**Decisão:** (Julgamento conjunto ADPF 760 e ADO 54) Após a Ministra Cármen Lúcia (Relatora) ter reajustado seu voto para, mantendo a procedência parcial da presente arguição no sentido de reconhecer o estado de coisas ainda inconstitucional, reconhecer também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate ao desmatamento ilegal na Amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado; manter o item "b.a.1" do voto, mas ajustar o prazo para cumprimento da determinação para 2024; manter o item "b.a.2" do voto; manter o item "b.a.3" do voto; manter o item "b.a.4" posto no dispositivo do voto, considerando a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os

órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAm retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; manter o item "b.b" do dispositivo do voto, determinando seja incluído no PPCDAm um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia e de outros aportes financeiros previstos, e 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; manter o item "b.c" do voto; e manter o item "b.d" contido no dispositivo do voto até a comprovação da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário dos relatórios relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas no dispositivo do voto com os resultados obtidos no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm; e do voto-vista do Ministro André Mendonça, que, acompanhando substancialmente a Relatora, com exceção de dois tópicos, conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgava-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins: (i) divergir da Relatora no que toca ao reconhecimento de um 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, por conta de seu caráter *ultra petita* pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal; (i-a) alternativamente, determinar que o Governo Federal assumira um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo; (ii) acompanhar a Relatora nas determinações a) referentes ao plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, com adaptação dos marcos temporais das metas constantes nos itens a.1), a.2), a.3) e a.4), a serem feitas na fase pós-decisional desta deliberação colegiada; b) atinente ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai; c) relativa à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento; (iii) acompanhar a Relatora no que toca à determinação d) que diz respeito à submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, instituído pela Portaria n° 241, de 2020, para ser órgão consultivo vinculado à

Presidência do CNJ. E, ainda, julgava procedentes os seguintes pedidos: (iv) a "adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento" (e-doc. 1, p. 148, § 442, da petição inicial da ADPF n° 760/DF), com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim; (v) a determinação de "que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional" (e-doc. 1, p. 148, § 443, da petição inicial da ADPF); (vi) a declaração de uma "omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição", cujos desdobramentos de índole administrativa são os que seguem: (vi-a) em relação ao pedido 4.a) da petição inicial da ADO, declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF n° 708/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Com efeito, determinar (i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal, (ii) um dever de abstenção por parte do Poder Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissão na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) restar vedado o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 ("Gestão Ambiental"), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional; (vi-b) em relação ao pedido 4.c) da petição inicial da ADO, determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAm será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011; e (vi-c) determinar que o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este Supremo Tribunal Federal um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando,

necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, do baixo grau de incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Alexandre de Moraes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 29.2.2024.

**Decisão:** (Julgamento conjunto ADPF 760 e ADO 54) Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Flávio Dino, que conhecia e julgava parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, nos termos do voto reajustado da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), com os seguintes acréscimos e ressalvas: A. Reconhecer a existência de um processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, declarado pela Ministra Relatora, mas sem reconhecer, no momento, o estado de coisas inconstitucional; B. Determinar a apresentação, em 120 (cento e vinte) dias contados da publicação da ata da presente sessão de julgamento, de um cronograma contendo diretrizes, objetivos, prazos e metas de execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e outros programas, no que concerne às ações de competência dos seguintes órgãos e entes da administração pública: (i) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; (ii) Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; (iii) Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública; (iv) Ministério da Defesa e Forças Armadas; (v) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e (vi) Ministério da Agricultura e Pecuária; B.1. O cronograma apresentado deverá dispor expressamente acerca das diretrizes, objetivos, prazos e metas para o atendimento dos resultados previstos em todos os Eixos Temáticos do PPCDAm, inclusive no que tange à redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para a diminuição efetiva e contínua dos níveis de desmatamento ilegal na Amazônia; C. Determinar que, após a apresentação do plano estruturado nos termos acima descritos, sejam elaborados relatórios trimestrais que demonstrem o efetivo cumprimento do cronograma desenvolvido, a serem encaminhados a este Supremo Tribunal Federal; D. Fixar o Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC como órgão de assessoramento técnico para o acompanhamento das medidas de execução para retomada da

normalidade constitucional das políticas de proteção ao meio ambiente fixadas no julgamento das presentes ações de controle concentrado, sem prejuízo da possibilidade de colaboração do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça; E. Estabelecer a possibilidade de abertura de créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, como fonte de recursos para o atendimento a despesas de execução do referido cronograma no atual exercício financeiro, além dos créditos já previstos na lei orçamentária vigente, considerando-se o processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, como hipótese de calamidade pública suficiente ao preenchimento do requisito constitucional necessário para a abertura de crédito extraordinário (art. 167, §3º, da Constituição Federal); E.1. Determinar a manutenção, nos projetos de lei orçamentária vindouros, da previsão orçamentária suficiente para fazer frente às despesas da continuidade de implementação do cronograma apresentado, bem como a vedação de sua exclusão da peça orçamentária e do contingenciamento da execução das despesas em questão; E.2. Estipular a faculdade de alocação e a execução de emendas ao orçamento da União, de comissões, individuais e de bancadas, especialmente de parlamentares dos 9 (nove) estados que compõem a Amazônia Legal, mediante diálogo coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais do Poder Executivo da União e pelas Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, E.3. Para viabilizar uma completa execução das determinações constantes da decisão tomada no âmbito das presentes ações de controle concentrado, determinar que sejam notificados, acerca do conteúdo do presente julgado, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.3.2024. No tocante à redução do desmatamento na Amazônia Legal para a taxa anual de 3.925 km, o Ministro André Mendonça reajustou seu voto determinando a redução até 2027, acompanhando a Relatora. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.3.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

### ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Senhor Presidente, quero cumprimentar Vossa Excelência, a eminente Ministra Cármen Lúcia, os eminentes Pares, o Procurador-Geral da República, Doutor Paulo Gonet Branco, Serventuários, Advogadas, Advogados e todos que nos assistem.

Senhor Presidente, preparei uma tabela, que vou distribuir em breve a todos os Ministros, com um resumo, ponto a ponto, tanto do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora, quanto do voto do eminente Ministro André Mendonça e do voto do eminente Ministro Flávio Dino. O objetivo é tentar fazer uma síntese do que foi até agora votado - se houver algum equívoco, peço, desde logo, desculpas e que me corrijam -, para poder evidenciar no que estou acompanhando e no que estou, eventualmente, divergindo de Suas Excelências.

Acho que não chegou a tabela ainda, mas começarei. Depois, podemos ter a tabela.

O primeiro ponto que acho fundamental na discussão é o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

A eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, reconheceu o estado de coisas inconstitucional; o eminente Ministro André Mendonça não o reconheceu; o eminente Ministro Flávio Dino reconheceu a existência de um processo de reconstitucionalização.

Aqui, peço vênica para acompanhar o eminente Ministro André Mendonça e não reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional.

Entendo que, para o reconhecimento, seria necessária uma omissão permanente do Poder Público, o que, neste caso, não se verifica. Quando estas ações foram propostas, havia um cenário factual que, depois, foi superado, conforme as informações que vieram aos autos.



**ADO 54 / DF**

De modo que não vejo aqui, com a máxima vênia, situação apta a configurar omissão reiterada e persistente em razão do que foi informado pela Advocacia-Geral da União. Também me chamou a atenção a observação feita pelo eminente Ministro Gilmar Mendes sobre as consequências, no caso da declaração do estado de coisas inconstitucional, tendo em vista a possibilidade de repercussões negativas para o país, seja em relação a sua soberania para tratar dos temas da Amazônia, seja em relação à posição de destaque que o Brasil tem no cenário internacional no que se refere às questões climáticas.

Nesse primeiro ponto, peço vênia à eminente Relatora, bem como ao eminente Ministro Flávio Dino, para acompanhar o eminente Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Ministro Cristiano Zanin, apenas para deixar claro que acompanhei o Ministro André Mendonça. Indefiro o estado de coisas inconstitucional. O processo de reconstitucionalização é um *obiter dictum*, mas acompanhei o Ministro André nesse ponto. Acompanhei a divergência.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ah, perfeito!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora) - Ministro Cristiano Zanin, também só para esclarecer, no reajuste de voto, eu afirmei o que o Ministro Flávio Dino agora corrige, que havia um processo de reconstitucionalização. Apenas para esclarecer.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito! Obrigado, Ministra Cármen Lúcia!

Há um segundo item, que é a questão de determinar que União e órgãos e entidades federais competentes, dentro de suas respectivas competências, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes. Aqui estou acompanhando a eminente Ministra Cármen Lúcia, assim como o fez, salvo engano, o eminente Ministro Flávio Dino.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - E eu também, Ministro Cristiano Zanin, sobre esse aspecto do PPCDAm. Há algumas divergências, às vezes, de expressões nossas que, de fato, podem gerar

**ADO 54 / DF**

algumas dúvidas. Perdoe-me a intervenção, pedindo vênia a Vossa Excelência. Apenas esclareço, porque, nos apontamentos que fiz, foi importante a restauração do PPCDAm, mas fiz algumas consignações sobre ressalvas que merecem aperfeiçoamento. Creio que essas ressalvas ficariam para a fase da execução do julgado, caso venham a ser confirmadas - o que creio que será - essas questões de constante aperfeiçoamento das políticas públicas concernentes à proteção da Amazônia.

Agradeço!

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - A propósito, Ministro André, eu, talvez, em alguns pontos, até pediria a intervenção, porque posso não ter eventualmente colocado na tabela, de forma fidedigna, o posicionamento dos eminentes Pares.

Em relação ao item B.A.1, a data para redução efetiva, propostas, instrumentos e providências a serem adotadas, ontem, a eminente Ministra Cármen Lúcia, salvo engano, esclareceu que reajustava o voto para colocar a data de 2027, tal como consta no plano, na quinta fase do plano.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Na minha primeira versão, disse que a data não era significativa, significativa era a providência. O Ministro André tinha sugerido 2026; eu disse que, para mim, tanto fazia. Ele também reajustou, parece-me, para 2027, exatamente.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Aqui também estou acompanhando na íntegra esse ponto do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, prestigiando o que foi colocado no plano: meta de 2027 para acabar com até 80% do desmatamento; e até 2030, 100%.

Estou dizendo aqui que, apesar das providências tomadas para a diminuição do desmatamento, verifica-se que o índice de desmatamento ainda está aquém do estabelecido.

No entanto, tendo em vista o que foi contemplado no plano, entendo que é possível estabelecer esse prazo, tal como fez a eminente Ministra-Relatora, Cármen Lúcia.

**ADO 54 / DF**

Em relação ao item B.A.2, que trata da redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento em terras indígenas e unidades de conservação federal na Amazônia Legal, também estou acompanhando a eminente Ministra-Relatora, Cármen Lúcia, para manter a determinação de redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas ou unidades de conservação federais e a necessidade de acompanhamento da implementação das medidas pelo Poder Público.

Em relação ao item B.A.3, que trata do desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para fiscalização pelos órgãos competentes de investigação das infrações ambientais e àquelas a eles conexos, estou, aqui, também acompanhando a eminente Ministra Cármen Lúcia, assim como o fez o eminente Ministro Flávio Dino. Nesse ponto, não sei se também o fez o Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - De acordo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Pela minha anotação, sim.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Também acompanhou.

Então, também estou acompanhando, aqui, na íntegra, esse item, tal como votou a eminente Ministra Cármen Lúcia.

Em relação ao item B.A.4, que trata da forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até 2023, como consta no PPCDAm, dos demais resultados previstos nos eixos temáticos do plano, também estou acompanhando a eminente Ministra Cármen Lúcia para que haja acompanhamento da continuidade e da consistência das novas práticas governamentais. Nesse item, também acompanho.

Em relação ao item B, a determinação de que seja preparado e apresentado a este Supremo Tribunal Federal plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio, Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, estou acompanhando, em parte, a eminente Ministra Cármen Lúcia, para

**ADO 54 / DF**

determinar a apresentação de um plano específico para a reestruturação do Ibama, do ICMBio, da Funai ou de qualquer outro eventualmente indicado, mas com a sugestão do eminente Ministro Flávio Dino. Aqui, parece-me que poderá haver a necessidade de abertura de créditos adicionais de natureza extraordinária para a efetiva implementação do item.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Eu também adiro a essa sugestão do Ministro. Desculpe eu antecipar, aqui, também algumas questões, Presidente, pedindo também vênias ao Ministro Zanin, mas também estou acompanhando a preocupação do Ministro Flávio Dino.

Para este ano, houve uma redução de orçamento e, para o cumprimento das determinações que estamos tratando, certamente será necessária alguma complementação orçamentária.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Em diversos itens, quando constam determinações que envolvem, de alguma forma, a aplicação de recursos e orçamento, estou seguindo a linha do eminente Ministro Flávio Dino, para prever a abertura de créditos adicionais ou de natureza extraordinária.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Como esse ponto não é propriamente uma divergência, depois vou ouvir a eminente Relatora se ela agrega isso ao voto. Não é uma divergência, é um acréscimo.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Em relação ao item C, a determinação para apresentação e atualização mensal do sítio eletrônico com os dados necessários para a compreensão da situação de desmatamento da Amazônia, também estou acompanhando na íntegra o voto da eminente Ministra-Relatora, Cármen Lúcia, para que seja elaborado e atualizado o sítio eletrônico nos termos estabelecidos no voto de Sua Excelência. Observo que o sítio eletrônico apresentado pelo Ibama está aquém do que foi determinado nesse item, sendo necessária a realização de diversas melhorias para alcançar os objetivos determinados.

Em relação ao item D, que trata da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, do Conselho

**ADO 54 / DF**

Nacional de Justiça, de relatórios mensais, produzidos pelos órgãos competentes, tivemos ontem uma discussão, a partir do voto do eminente Ministro Flávio Dino, sobre quem seria o órgão competente para fazer o acompanhamento. Aqui me parece também, seguindo aquilo que o Supremo Tribunal Federal tem decidido em ações dessa natureza, que o CNJ é o órgão que deveria fazer esse acompanhamento, sem prejuízo de termos também o apoio, quando necessário, do Núcleo de Processos Estruturais Complexos, instalado no Supremo Tribunal Federal, idealizado pelo eminente Ministro-Presidente, Luís Roberto Barroso.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Zanin, queria apenas acentuar desde logo, Senhor Presidente, que adiro à formulação da Relatora, agora sintetizada pelo Ministro Zanin, portanto remanesce em meu voto apenas uma divergência. Concordo com essa definição do Ministro Zanin, que é idêntica à da Senhora Relatora.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Parece-me que os próximos itens foram sugestões, na verdade, foram posições, que constam no voto do eminente Ministro André Mendonça. Nessa parte, fiquei com algumas dúvidas sobre se os aspectos foram incorporados ou não no voto da eminente Ministra Cármen Lúcia. Por isso deixei em branco nessa tabela, para que, talvez, haja um esclarecimento em relação a esses itens.

O primeiro item de Sua Excelência o Ministro André Mendonça seria determinar a adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar que não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento, com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal em relação aos demais biomas.

Nesse ponto, com o devido respeito, com a máxima vênia, não estou seguindo essa posição. Entendo que, na implementação do PPCDAm, não há nenhum dado de que poderá impactar outros biomas. Como disse Sua Excelência a eminente Ministra Cármen Lúcia, o PPCDAm foi devidamente elaborado, tendo sido iniciada sua quinta fase. Desse plano

**ADO 54 / DF**

ou dessa quinta fase, participaram diretamente da elaboração a Subcomissão Executiva do PPCDAm, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, de forma que as questões orçamentárias tiveram o devido respaldo dessas pastas e desses órgãos.

Para mim, com *maxima venia*, não haveria motivo para presumir que o Governo Federal tenha deixado a proteção de outros biomas brasileiros a partir do que consta na quinta fase.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Permite-me um aparte, Ministro?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Pois não, com certeza.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Apenas para esclarecimento: esses itens subseqüentes são em função de pedidos expressos feitos na inicial, de não deixar de dar uma resposta ao pedido. Como disse ontem, até em diálogo que tenho mantido com a Ministra Cármen Lúcia, elas não são questões, eu diria, centrais da ação.

Ainda que haja uma divergência entre nós, ela não é uma divergência em termos de que, de fato, não se pode dar atenção à Amazônia e essa atenção devida significar uma desatenção com os outros biomas. Não há, sob a minha óptica, nenhum indicativo de que essa atenção implique desatenção. Aqui, teria mais uma finalidade pedagógica de determinar ao governo, às pastas que cuidam da matéria, principalmente quando se está diante de questões orçamentárias, de que não se pode deixar de dar a devida atenção à Mata Atlântica, ao Cerrado, etc., para atender às necessidades da Amazônia Legal.

Seria a fim de não se deixar a descoberto de um lado para o futuro e que o governo, vamos dizer assim, a pasta ministerial e todos os envolvidos na política tenham consciência disso. É mais um dever de cuidado do que um reconhecimento específico.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não seria o caso de colocar como *obiter dictum* no voto?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Eventualmente sim, é que não quis deixar de me manifestar sobre o pedido, foi só nesse

**ADO 54 / DF**

sentido.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Acho que, talvez, a ideia seja colocar como um *obiter dictum*.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Como disse, nesse ponto, trago elementos que agregariam ao que a Ministra Cármen Lúcia colocou. Eu já tinha manifestado uma disposição para encontrarmos uma solução conjunta, de deixarmos essas questões consignadas, sem que houvesse necessidade de uma divergência, porque acho que não são pontos divergentes. Quando acolhemos e convergimos na essência, entendo que esses pontos subsequentes são mais pontos de deixar explicitado, por exemplo, o ponto seguinte, as ações judiciais também. Logicamente que o fato de decidirmos aqui uma questão em tese, não implica que, no caso concreto, outras discussões, atenções, implementações e correções de rumos não possam ser feitas em áreas específicas, situações específicas, etc. Apenas para esclarecimento.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Acho que essa preocupação é absolutamente válida na forma de *obiter dictum* ou de exortação para que para que não fiquem sem a devida atenção e orçamento outras áreas que também merecem toda a proteção. Não veria nenhum problema e estou de pleno acordo.

O item seguinte do voto de Sua Excelência o Ministro André Mendonça é justamente a questão de que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo grau relacionadas ao combate, ao desmatamento e outras atividades ilegais da Amazônia. Nesse ponto específico, salvo melhor juízo, não houve, no voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora, nenhuma determinação de suspensão da tramitação de processos ou de ações relacionadas ao combate e ao desmatamento na Amazônia.

Nessa linha, não vislumbro a necessidade de fazer esta determinação na medida em que não consta nenhuma determinação que alcance outras ações que estejam em tramitação envolvendo o mesmo tema aqui discutido. Eu não incorporaria, com o devido respeito ao eminente Ministro André Mendonça, essa determinação.

**ADO 54 / DF**

O item seguinte do voto de Sua Excelência o Ministro André Mendonça é a declaração de omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia. Nesse ponto, também peço vênia para não acompanhar Sua Excelência, porque compreendo, como já disse, não haver, como antes observado, uma omissão reiterada e persistente por parte do governo em relação à proteção da Amazônia Legal.

As ações que estamos analisando foram ajuizadas em 2021. Na época, efetivamente, havia uma negligência ou uma omissão persistente em relação a esse cuidado com a Amazônia Legal. Inclusive, a petição inicial de uma das ações fala literalmente, textualmente, em omissão branca em relação ao PPCDAm e desmantelamento do Fundo Amazônia, dentre outras coisas, o que não consigo vislumbrar nesse momento, até pela elaboração da quinta fase do PPCDAm e outras providências aqui informadas pela Advocacia-Geral da União. Nesse ponto, também peço vênia para não incorporar essa conclusão do eminente Ministro André Mendonça.

Em relação à declaração de que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, parece-me também que vamos encontrar novamente a questão proposta pelo eminente Ministro Flávio Dino de abertura de crédito extraordinário, para implementação das medidas que estão sendo aqui determinadas. Nesse ponto, entendo a preocupação do eminente Ministro André Mendonça, mas parece-me que a solução seria a destinação de recursos a partir da abertura de créditos extraordinários, tal como foi sugerido pelo eminente Ministro Flávio Dino.

Também no voto de Sua Excelência, o Ministro André Mendonça constatou a determinação de alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, ou seja, para aquilo que aqui está sendo aqui tratado. Aí, mais uma vez, parece-me que seria o caso de solucionar essa questão com a abertura de créditos extraordinários.



**ADO 54 / DF**

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA- Permite uma indagação, Ministro Zanin?

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Pois não.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Entendo a questão do crédito extraordinário, mas, ao autorizar, também estamos demandando um compromisso significativo de que seja feito. Acho que essa é a dupla noção que a gente tem que manter. Acho que essa é a essência.

Eu até abordei em meu voto, nas ADPFs que estão sob minha relatoria, sobre um compromisso significativo, instalando, inclusive, uma rubrica verde, vamos chamar assim, de que tenhamos uma determinação do Supremo para que isso seja preservado não apenas pelo Executivo, mas também pelo Legislativo, para que não haja um descompasso entre o que determinamos e o que for ser aprovado pelo Congresso Nacional nas normas financeiras correspondentes. Se não - a gente sabe como funcionam as disputas políticas -, eles vão "deixa eu tentar cortar aqui, onde vão sentir menos" e, por vezes, o menos, na visão de alguns, pode ser na rubrica de proteção ambiental.

Acho que é este compromisso que devemos manter: uma vinculação para que haja uma progressiva e paulatina correspondência da necessidade de proteção do meio ambiente com os recursos financeiros. Permitam-me fazer uso da palavra da Ministra Cármen Lúcia: verbo não é verba. É preciso ter essa correspondência nos normativos financeiros correspondentes.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A propósito, Ministro Zanin, na Alemanha fala-se muito sobre determinados temas que têm um efeito, às vezes, simbólico. Eles são alvo, objeto, de um discurso de domingo, *Sonntagsrede*. No domingo, a gente faz alguma coisa, fala e tal - isso se falava da reunificação alemã -, e, na segunda, na terça, na quarta, na quinta, na sexta e no sábado, a gente trabalha em sentido contrário.

É bom estar muito atento a isso quando a gente fixa parâmetros para a superação da omissão. É preciso haver aferidores, medidores. É, inclusive, um desafio para a própria jurisdição constitucional nessa seara.

**ADO 54 / DF**

Não é por acaso que o controle da omissão é, digamos assim, o irmão que se desenvolveu mais tardiamente na jurisdição constitucional. É muito difícil fazer o legislador legislar e, sobretudo, fazer-se a implementação.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Nessa linha também, Ministro Gilmar, já antecipo que acompanho a proposta que consta no voto do eminente Ministro Flávio Dino de dar ciência ao Congresso em relação ao resultado desta ação e das providências que estão sendo aqui determinadas, para que haja não só o conhecimento, mas também que o próprio orçamento possa contemplar a execução das medidas que estão sendo determinadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Há um item também, no voto de Sua Excelência o eminente Ministro André Mendonça, para que seja vedado o contingenciamento de receitas previstas para despesas funcionais da função 18, que é a rubrica do orçamento que trata exatamente da questão da gestão ambiental.

Ministro André, concordo com a ideia de que não haja o contingenciamento. Porém, com a solução que eventualmente possamos vir a adotar de autorização da abertura de crédito extraordinário associada à ausência de informação sobre esse contingenciamento neste momento, parece-me que seria talvez o caso de uma reformulação, se prevalecer o entendimento que autoriza a abertura de crédito extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA** - Permita-me, Ministro Zanin, apenas defender a importância.

Do que deparei do Ministro Flávio Dino, o crédito extraordinário que Sua Excelência apontou era muito focado no atual exercício financeiro. Não acho recomendável que a política pública, no curso do tempo, dependa desses créditos extraordinários. Defendo que tenhamos algo progressivo, correspondente às necessidades ao longo do tempo, garantindo-se que nesse item - dentro de uma série de rubricas que há no próprio Ministério do Meio Ambiente em outras áreas - da função 18, a gestão ambiental, tenhamos uma rubrica verde, que fique livre, a salvo, dessas contingências. Se for para cortar, corte-se em outras áreas, ainda que no próprio ministério, nos próprios órgãos relacionados ao meio

**ADO 54 / DF**

ambiente, mas não na defesa da atividade finalística própria dessa gestão ambiental que está a cargo dos órgãos competentes.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, para colaborar com Vossa Excelência e com a eminente Relatora, entendo não haver contradição alguma entre os três votos postos.

A eminente Ministra Cármen, em seu voto, fala do Fundo da Amazônia, instrumento muito importante, cuja execução andou paralisada quatro anos e, hoje, ainda se encontra em processo bem lento.

Falei dos créditos extraordinários. O Ministro André acentua a questão nos exercícios vindouros, dotações, notificando o Congresso.

Penso que a eminente Relatora, Ministra Cármen, consegue facilmente compatibilizar as três ideias, que são convergentes: Fundo Amazônia, a proposta do Ministro André de que haja dotações progressivas nos exercícios vindouros...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - O Ministro André tem um ponto - o Ministro Zanin não acompanha - sobre a vedação do contingenciamento.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sim. Nesse ponto, acompanho o Ministro André.

Crédito extraordinário para esse exercício, e a eminente Relatora mencionou o Fundo da Amazônia. Essas três fontes garantem a instrumentalização, na linha do que o Ministro Gilmar tem acentuado. Lembro que o famoso caso Brown, de 1954, levou 15 anos para ser executado. De fato, temos que ter essa preocupação - o caso Brown, claro, da Suprema Corte dos Estados Unidos.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Eu iria esperar o Ministro Zanin terminar, mas já que o Ministro Flávio Dino suscitou, penso que, na linha da ideia de abertura do crédito extraordinário, que se vai consolidando, devíamos usar uma linguagem mais cogente: "deverá" e não "pode". Se não, cairemos na discricionariedade do Executivo.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Essa linha seria bastante adequada, especialmente havendo a autorização da abertura do

**ADO 54 / DF**

crédito extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - A ideia seria mais do que uma autorização, seria uma determinação.

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Uma determinação.

O próximo item que consta no voto de Sua Excelência o Ministro André Mendonça determina que, no prazo de 90 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a quinta fase do PPCDAm será suficiente para, no curto e médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011.

Aqui, também peço vênia para divergir do eminente Ministro André Mendonça e não o acompanhar nesse item. Como já exposto, não me oponho a que seja estabelecida a possibilidade de abertura de créditos extraordinários como fonte de recursos e despesas, mas afirmo que o PPCDAm foi elaborado pelos ministérios e órgãos técnicos relacionados ao meio ambiente, apresentou objetivos estratégicos, os resultados esperados, as linhas de ação, metas e indicadores para as ações relacionadas à proteção da Amazônia Legal.

Parece-me que as atribuições do Poder Executivo estão contempladas no plano, a explicação de como haverá a implementação, inclusive os prazos ali previstos, especialmente o prazo de 2027, para redução de até 80% do desmatamento, e 2030, para a redução de 100%.

Com a máxima vênia, o plano já contempla essa explicação que consta no voto do eminente Ministro André Mendonça.

Depois, vêm as sugestões do eminente Ministro Flávio Dino. Adianto que também estou de acordo com o sugerido por Sua Excelência, seja em relação à determinação de abertura de créditos extraordinários, seja em relação à comunicação do Congresso Nacional em relação à decisão que será proferida pelo Supremo Tribunal Federal nessas ações. Quanto à preocupação de Sua Excelência para que sejam comunicadas, no prazo de 120 dias, contados da publicação da presente sessão, as diretrizes,

**ADO 54 / DF**

objetivos, prazos, metas de execução do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento da Amazônia Legal, para que diversos órgãos da administração pública - Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Instituto Chico Mendes - ICMBio, Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional, Ministério da Defesa e Forças Armadas, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e Ministério da Agricultura e Pecuária - se sintam obrigados e envolvidos na implementação das medidas e determinações advindas do julgamento dessas ações, também estou de pleno acordo com a proposta de Sua Excelência.

Com essas considerações, Senhor Presidente, também julgo parcialmente procedente as ações. Apenas divirjo, talvez centralmente, no sentido de não reconhecer o estado inconstitucional de coisas, tal como fez a eminente Ministra-Relatora, pedindo vênia em relação a esse ponto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Ministro Zanin, agradeço o voto minucioso, em que Vossa Excelência contrastou mais inclusive com a posição do Ministro André do que propriamente da Relatora. Verifico que Vossa Excelência acompanha os Ministros André e Flávio Dino na questão do estado de coisas inconstitucional. Vossa Excelência endossa a proposta de abertura de crédito extraordinário. Acho que, na determinação de abertura de crédito extraordinário, está embutida a vedação de contingenciamento. Se a gente está mandando alocar mais recursos, não pode contingenciar. O Ministro Flávio Dino tinha ainda uma última proposição de notificação ao Congresso Nacional, que me parece que ninguém se opõe e penso que o Ministro André também adere. São esses os pontos. Acho que a única divergência real é quanto ao estado de coisas inconstitucional.

Ministra Cármen Lúcia, penso que a ideia de abertura de crédito extraordinário e não contingenciamento, embora com outra formulação,

**ADO 54 / DF**

se ajusta à posição que Vossa Excelência incluiu em seu voto.

Acho que as divergências são menores a essa altura.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO**

O Senhor Ministro **Cristiano Zanin** (Vogal): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pela Rede Sustentabilidade – REDE, pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, pelo Partido Verde – PV, pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB contra “atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal” em afronta aos preceitos fundamentais constantes dos arts. 1º, III; 5º; 225; 196; 231; 215; 216; e 227, todos da Constituição Federal; e art. 68 do ADCT (ADPF 760/DF), julgada em conjunto com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão com requerimento de medida cautelar ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, por alegada omissão inconstitucional Presidente da República e do Ministro do Meio

**ADO 54 / DF**

Ambiente “na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, *caput* e § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal” (ADO 54/DF).

Especificamente, quanto à ADPF 760/DF, as agremiações políticas requerentes defendem o cabimento da arguição, pois,

“[...] nos termos do artigo 102, § 1.º, regulamentado pela Lei n.º 9.882/1999, a ADPF é a ação destinada para o enfrentamento da questão, uma vez que seu objeto deve versar sobre atos dos Poderes Públicos que violem ou ameacem preceitos fundamentais. Para o seu cabimento, exige-se a presença de pressupostos de admissibilidade, a saber: (i) a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental; (ii) causada por ato do Poder Público; e (iii) a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade). Tais requisitos estão plenamente configurados no presente caso” (pág. 13 da inicial nos autos da ADPF 760/DF).

Dentre os atos do Poder Público questionados na arguição, listam:

“(i) atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais; (iii) inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública; (iv) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (v) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (vi) a ‘extinção branca’ do PPCDAm” (pág. 14 da inicial nos autos da ADPF 760/DF).

Ao final, requerem medida cautelar para que:



**ADO 54 / DF**

“(i) seja determinado à União e aos órgãos e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados:

(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos 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 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;

(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais

**ADO 54 / DF**

competentes (IBAMA e, quando couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e

(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentandose cronograma para tanto. Com a finalidade de viabilizar a execução efetiva do PPCDAm, conforme o pleito principal cautelar acima, requerem o deferimento do seguinte pedido cautelar complementar:

(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, nos autos e em sítio eletrônico da internet por ela designado, 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 e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.

(iii) Com vistas a garantir a efetividade e a contínua progressividade das ações estatais no cumprimento das medidas cautelares objeto da presente ADPF: requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas

**ADO 54 / DF**

pelo Poder Executivo federal, que, especificamente sobre o cumprimento da medida cautelar, seguindo-se o PPCDAm, apresente cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública em questão, considerados os parâmetros objetivos mencionados no item '(i)', acima, tudo a ser homologado por esse Excelso Pretório;

(iv) Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda – como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes –, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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;

(v) Com vistas à criação de um espaço de avaliação técnica, consulta e deliberação, especialmente em razão da abrangência da matéria e de sua essencialidade para toda a coletividade: requerem seja criada Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, a

**ADO 54 / DF**

ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteada pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades *amici curiae* da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e personalidades designadas por Vossa Excelência;

(vi) Ademais, considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo” (págs. 141-144 da inicial nos autos da ADPF 760/DF).

No mérito, pedem que

“seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e

**ADO 54 / DF**

satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global” (pág. 144 da inicial nos autos da ADPF 760/DF).

Informações foram fornecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (documento eletrônico 84), pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (documento eletrônico 89), pela Presidência da República (documento eletrônico 95), pelo Ministério do Meio Ambiente (documento eletrônico 109) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (documentos eletrônicos 112 e 113).

O Advogado-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, defendeu a ausência dos pressupostos processuais para concessão da medida cautelar, conforme ementa transcrita a seguir:

“Política ambiental. Desmatamento e metas climáticas. Supostas falhas na condução da política pública ambiental imputadas ao Governo federal, especialmente em relação ao bioma Amazônia e ao respectivo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como aos direitos fundamentais relativos a crianças e adolescentes e aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Preliminares. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito.

**ADO 54 / DF**

Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos e ao cumprimento de diretrizes climáticas, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não caracterizado o estado de coisas inconstitucional. A execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente constitui atividade inserida no âmbito de sua competência administrativa. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (documentos eletrônicos 116 a 119).

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA. IMPUGNAÇÃO A ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DO IBAMA, DO ICMBIO E DA FUNAI NA COIBIÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL

**ADO 54 / DF**

NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELAS ARGUMENTES.

1. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.

2. A definição, a execução e a gestão de políticas públicas de proteção ambiental, orientadas pela normatização constitucional e infraconstitucional, são atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com expertise específica.

3. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política ambiental demanda o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade.

4. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

5. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

6. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

7. Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da

**ADO 54 / DF**

precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa, atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas.

8. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADPF e com a função jurisdicional *per se*.

11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo 'que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm', efetuem a 'fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas', com imposição de metas e resultados a serem alcançados e apresentação de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.



**ADO 54 / DF**

12. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm sendo adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos” (documento eletrônico 130).

No tocante à ADO 54/DF, o partido político requerente alega haver “omissão do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente na tarefa de combater o desmatamento na floresta Amazônica”. Cita dados que demonstram o aumento do desmatamento e defende que “as posições do Presidente da República são contrárias à preservação do meio ambiente” (pág. 9 da inicial nos autos da ADO 54/DF).

Justifica o cabimento ação, pois

“[...] a omissão inconstitucional que enseja ação direta advém não somente de falta de legislação exigida por norma constitucional, mas também de falta ou insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa, de modo a inviabilizar a concretização de comando constitucional [...] o que importa em descumprimento principalmente dos incisos VI e VII do § 1º do art. 225 da Constituição”(págs. 16 e 20 da inicial nos autos da ADO 54/DF).

Requer medida cautelar para “impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia”. No mérito, pede seja “confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da

**ADO 54 / DF**

Constituição” (págs. 27 e 28 da inicial nos autos da ADO 54/DF).

As informações ofertadas pela Presidência da República (documento eletrônico 20) e pelo Ministério do Meio Ambiente (documento eletrônico 35).

O Advogado-Geral da União juntou manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, defendeu o indeferimento da medida cautelar, assim ementada:

“Política ambiental. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente quanto à adoção de providências administrativas para combater o desmatamento na Amazônia. Preliminares. Inadequação da via eleita. Ausência de questão constitucional. Inadequação do uso do controle abstrato para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não se verifica, portanto, a omissão inconstitucional indicada pelo requerente. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (documento eletrônico 44).

O Procurador-Geral da República emitiu parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos

**ADO 54 / DF**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL NO SENTIDO DE COIBIR TAIS PRÁTICAS. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELA PARTE AUTORA.

1. Diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em ADO, reconhecer-se omissão inconstitucional.

2. Não cabe ADO para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. Afasta-se aplicação da fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade quando não preenchidos os requisitos da ação correta.

4. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

**ADO 54 / DF**

ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

5. Em matéria ambiental, o Poder Judiciário há de pautar-se pela aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas.

6. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.

7. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam inúmeras medidas adotadas pelo Governo Federal para reduzir ao máximo possível o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

8. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADO e com a função jurisdicional.

9. Eventual acolhimento do pedido formulado, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo “para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia”, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

**ADO 54 / DF**

10. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos” (documento eletrônico 59).

É o relatório, naquilo que importa.

De início, bem examinados os autos, entendo que o caso é de conhecimento da ação.

Pois bem. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.

Trata-se de instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, mencionado no art. 102, § 1º, da Carta Magna, que não pode ser utilizado para a resolução de casos concretos, tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais apropriadas para impugnar ações ou omissões tidas por ilegais ou abusivas.

O ajuizamento de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, que pressupõe, para a admissibilidade desta ação constitucional, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo, apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

Registro que esta Suprema Corte tem ampliado o cabimento das

**ADO 54 / DF**

ADPFs, como, por exemplo, ao admitir o seu manejo contra súmulas de tribunais (ADPF 167/DF, Rel. Min. Luiz Fux, e ADPF 501-AgR/SC, redator para o acórdão Min. Ricardo Lewaandowski), porquanto, anteriormente, não eram considerados atos do Poder Público, atacáveis por meio daqueles instrumentos processuais, mas simples enunciados que consolidavam pronunciamentos judiciais reiterados (ADPF 80-AgR/DF, Rel. Min. Eros Grau).

Ressalto, ainda, que foi admitida a ADPF 347-MC/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, na qual se buscava o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” no tocante ao sistema penitenciário brasileiro, bem como a adoção de providências para coibir lesões a preceitos fundamentais concernentes aos presos, sob a alegação de que decorreriam de ações e omissões da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na referida ação, o Plenário do STF deferiu cautelar para determinar aos juízes e tribunais que, observados os arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão. E mais: para ordenar à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, utilizando-o de acordo com a finalidade para o qual foi criado, sem realizar novos contingenciamentos. Ainda, concedeu liminar de ofício para exigir que a União e os Estados, em particular, o Estado de São Paulo, encaminhassem a esta Suprema Corte informações sobre a situação carcerária.

Há pouco, também, o STF, ao analisar a ADPF 672-MC-Ref/DF, “proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil diante de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19”, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, superando a

**ADO 54 / DF**

preliminar de não conhecimento suscitada pela AGU, concluiu pelo cabimento do feito, por entender que

“[...] a legislação prevê que caberá, preventivamente, arguição de descumprimento de preceito fundamental [...] com o objetivo de se evitarem condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República, entre eles, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências, consagrados como cláusula pétrea da Constituição Federal”.

Na ADPF 722-MC/DF, do Ministro Gilmar Mendes, consignou-se “que o art. 1º da Lei 9.882/99 prevê a possibilidade de ajuizamento de ADPF para ‘evitar lesão a preceito fundamental’, sendo cabível inclusive para o controle da omissão estatal.”

Ainda, na ADPF 101/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o uso da ADPF foi admitido em face da

“[...] multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade”.

Esta Suprema Corte também entendeu admissível o manejo deste meio processual para impugnar editais de convocação do Exame Nacional do Ensino, “os quais, ainda que possam ser questionados pela via individual ou coletiva, encontram na ADPF, ante a multiplicidade de atores afetados, meio eficaz amplo, geral e imediato para a solução da controvérsia” (ADPF 673-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin).

Na espécie, verifico que inexistente outro meio processual adequado para solucionar a multifacetada, grave e urgente questão da proteção do

**ADO 54 / DF**

meio ambiente e das mudanças climáticas, as quais só podem ser convenientemente solucionadas mediante ações de caráter abrangente como as ora propostas.

Portanto, atendido o critério da subsidiariedade e cumpridos os demais requisitos legais pertinentes, penso ser viável o uso da arguição como meio idôneo para atacar os atos impugnados.

No tocante à ADO 54/DF, embora o requerente tenha optado por propor ação direta de inconstitucionalidade por omissão, apresentou pedido subsidiário no sentido de que a ação fosse recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Na aplicação do princípio da fungibilidade, para o recebimento da ADO como ADPF, deve ser demonstrada a relevância da controvérsia constitucional, tendo como objeto lesão a preceito fundamental.

Esta Suprema Corte corroborou tal entendimento na ADO 48 AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em acórdão assim ementado:

“Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2. Direito Constitucional e Administrativo. 3. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 4. Incabível ação direta de inconstitucionalidade por omissão quando o não agir administrativo significar o descumprimento de dever, ou obrigação, legalmente estabelecido, não podendo ser usada para a efetivação de ato administrativo em caráter concreto. 5. A aplicação do princípio da fungibilidade para o recebimento da ADO como ADPF está condicionada à demonstração da relevância da controvérsia constitucional, tendo como objeto lesão a preceito fundamental. 6. Agravamento regimental desprovido”.

*In casu*, reconheço que a alegação da violação aos preceitos



**ADO 54 / DF**

fundamentais apontados decorre da omissão do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente no combate ao desmatamento. O que se busca, a rigor, na presente ação, é determinar a adição de providências de índole administrativa, pela União e pelos órgãos federais competentes, para proteger o meio ambiente e, especificamente, a Amazônia Legal. Ou seja, é possível haver a demonstração de violações a preceitos fundamentais.

Logo, verifico a presença de elementos que demonstram a relevância do fundamento de controvérsia constitucional e indicam lesão a preceito fundamental, aplicando-se o princípio da fungibilidade para receber a ADO como ADPF.

Passo, então, ao exame do mérito dos pedidos formulados.

Com efeito, os subscritores da ADPF 760/DF e da ADO 54/DF pleiteiam, em suma, seja determinado à União a adoção de providências para o combate ao desmatamento na Amazônia.

Especificamente na ADPF 760/DF, requer-se que a União, bem como órgão e entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), “executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global” (págs. 142 da inicial).

Por sua vez, na ADO 54/DF, o requerente menciona “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

**ADO 54 / DF**

período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República" (pág. 27 da inicial).

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

**"[...] o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – [que] constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social" (MS 22.164/SP; grifei).**

A interligação entre a defesa dos direitos humanos e a agenda socioambiental foi protagonizada tanto no plano internacional, quanto nas legislações domésticas.

Em 1990, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, foi elaborada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.652/1998, que prevê o dever de "proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade" (artigo 3, '1').

Em 1997, foi assinado o Protocolo de Quito, cuja entrada em vigor no Brasil ocorreu em 2005 (Decreto 5.445/2005), e definiu metas e objetivos específicos para a redução das emissões de gases causadores das mudanças climáticas. Em 2009, na Conferência Mundial do Clima de Copenhague – COP 15, foram estipuladas novas metas, incluindo a redução do desmatamento como estratégia fundamental para o combate

**ADO 54 / DF**

às mudanças climáticas. Na COP 15, o Brasil assumiu pela primeira vez metas climáticas específicas.

Ainda no Brasil, a Lei 12.187/2009 estipulou a Política Nacional sobre Mudanças do Clima e, dentre seus diversos instrumentos, s Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos bioma (art. 6º, III). Ao regulamentar a referida Lei, o Decreto 7.390/2010 definiu explicitamente o PPCDAm como sendo o plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia (art. 17, I).

Em 2015, em Paris, na Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas – COP 21, foi celebrado acordo global climático, promulgado no Brasil pelo Decreto 9.073/2017, segundo o qual o Brasil se comprometeu zerar o desmatamento ilegal até 2030. O Acordo de Paris, como ficou conhecido, marca a aproximação definitiva entre a prevenção das mudanças climáticas e a proteção dos direitos humanos.

Na contramão dos avanços narrados, a paralisação do Fundo Amazônia é um evidente retrocesso nas medidas de combate ao desmatamento e à destruição da biodiversidade nacional.

Dessa forma, é importante abordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos, segundo a qual os Estados devem repetir, proteger, promove e cumprir os direitos fundamentais na sua dimensão ecológica, bem como prevenir os efeitos adversos previsíveis do desmatamento e das mudanças climáticas, inclusive sobre a saúde e o bem-estar humanos. Somente assim será possível alcançar a justiça climática, a equidade, a cooperação e a solidariedade.<sup>1</sup>

---

1 UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP. The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Disponível em: <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>. Acesso em 31/3/2022

**ADO 54 / DF**

Dessa forma, a abordagem fundamentada em direitos humanos requer que os Estados respeitem, protejam, promovam e cumpram os direitos humanos.

De tais comandos, é possível deduzir diversos princípios que, em seu conjunto, conformam um verdadeiro direito constitucional ambiental, sobressaindo, dentre eles, o da vedação do retrocesso socioambiental e o da precaução.

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

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

“[o] princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado”<sup>2</sup>.

Nessa linha, no julgamento da ADI 4.717/DF (Rel. Min. Cármen

---

2 GOMES CANOTILHO, J. J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição.

Almedina: Coimbra, 1998, p. 320/321.

**ADO 54 / DF**

Lúcia), esta Suprema Corte afirmou que, segundo o mencionado princípio, atingido um dito “mínimo existencial socioambiental”, e sem que se iniba a relativa margem de discricionariedade ínsita à ação legislativa e administrativa em matéria de ecologia, não é possível admitir qualquer lesão ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

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

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

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

Dito de outra maneira, não basta determinar o montante da indenização, é preciso exigir, em situações de risco, que sejam

**ADO 54 / DF**

encontradas soluções que permitam agir com segurança, tendo em conta, inclusive, o interesse das gerações vindouras.

Dessa forma, o Estado, por imposição constitucional, possui o dever geral de proteção ambiental. A inação dos entes estatais tem o condão de malferir o regime jurídico de defesa do meio ambiente, configurando violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente.

Nesse sentido, esse foi o entendimento desta Suprema Corte na ADI 5.676/RJ, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, nos termos da ementa a seguir:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, *CAPUT*, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF).

II A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido **vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, *caput*, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente.**

III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro”

**ADO 54 / DF**

(grifei).

Como se vê, o estado de coisas inaugurado pelo abandono pelo Governo Federal, desde 2019, da execução do PPCDAm, política voltada para o combate ao desmatamento, sugere agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela do meio ambiente.

A supressão de marcos regulatórios ambientais não se confunde com a sua atualização, assim, a redução significativa da fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia e a diminuição da dotação e da execução orçamentárias para o combate ao desmatamento na Amazônia pela União configuram retrocessos no campo da proteção e defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF) e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF) e à saúde (art. 6º da CF), a ponto de provocar a impressão da ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum .

Ademais, os requerentes postulam que o Governo Federal seja obrigado a apresentar, no prazo de 60 dias, 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 e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos” (págs.

**ADO 54 / DF**

144 da inicial no autos da ADPF 760/DF).

Observo, por fim, que a fixação de prazo para que a Administração Pública apresente plano, com determinado conteúdo, para combater o desmatamento não é novidade no âmbito desta Suprema Corte.

Nos autos da ADPF 709-MC-Ref/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, determinou-se à União, dentre outras obrigações, visando a proteção dos povos indígenas contra a Covid-19, a “criação de *barreiras sanitárias*, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão”.

Por todas essas razões, voto pela procedência dos pedidos para que a União e os órgão e as entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global.

É como voto.



14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

### **ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Senhor Presidente; Senhora Ministra Cármen Lúcia, na pessoa de quem saúdo todos os meus Pares; Senhor Procurador-Geral da República, Paulo Gonet; Senhora Secretária da Sessão; Senhores Advogados; demais presentes.

Senhor Presidente, ficou mais fácil votar agora, penso eu. Ao que vejo, a ministra Cármen Lúcia, Relatora, encampou algumas sugestões. O que ficou de divergência realmente é se declaramos ou não o estado de coisas inconstitucional.

Vou ater-me a esse aspecto.

O voto é bem alongado, mas não há nada a acrescentar depois das achegas feitas pelo ministro Cristiano Zanin e pelo ministro Flávio Dino, porque concordo com todas elas, e já foram encampadas pela eminente Relatora.

Em relação ao estado de coisas inconstitucional, imagino que a interpretação feita pela divergência diz respeito a se tratar de uma não concretização de direitos fundamentais de modo persistente, em um quadro estático, sem horizonte de solução. Declara-se o estado de coisas inconstitucional quando se tem uma pintura, uma figura, desta forma: aquele estado é persistente, estático, e não se tem um horizonte de solução.

A própria Relatora, como todos nós, adere à tese de que temos um quadro de reconstitucionalização, que ocorreu sem a intervenção do Poder Judiciário – não encerramos o julgamento –, a demonstrar que

**ADO 54 / DF**

houve avanço nas políticas públicas para concretização desses direitos. Todos reconhecemos que há um processo evolutivo em marcha.

Verifico, entretanto, que ainda existe um quadro insatisfatório, o qual merece a intervenção do Judiciário para declarar inconstitucional as omissões e vulnerações a preceitos de tutela ao meio ambiente.

Em razão disso, com essas breves considerações, pedindo a mais respeitosa vênia à Ministra Relatora, filio-me à divergência para não declarar o estado de coisas inconstitucional.

Ainda faço um registro: de fato me preocupa, principalmente em momento no qual o Brasil tenta destacar-se no cenário internacional com propostas e projetos para a salvaguarda do meio ambiente, vir a Corte máxima de justiça do País declarar o estado de coisas inconstitucional. Preocupa-me o juízo de valor dos outros Estados, das outras Nações, dos organismos internacionais, de que este Tribunal pode declarar que o Estado brasileiro não tem condições de gerenciar bem e de proteger as riquezas da Amazônia.

Esse é um viés que também me preocupa e que me motiva a abraçar a tese da divergência, pedindo novamente vênia à ilustre Relatora e cumprimentando-a pelo belíssimo voto, como lhe é peculiar.

Assim voto, Senhor Presidente.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Senhor Presidente, temos, em julgamento conjunto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 760 e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) n. 54, ambas da relatoria da ministra Cármen Lúcia e com vista, agora devolvida, do ministro André Mendonça. Como fizeram os eminentes Colegas, reúno, num mesmo voto, os relatórios, os fundamentos e os dispositivos pertinentes a esses processos.

A **ADPF 760** foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pelos seguintes partidos políticos com representação no Congresso Nacional: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (Rede), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

**ADO 54 / DF**

Os autores apontam, em síntese, lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, perpetradas por atos omissivos e comissivos da Presidência da República, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de órgãos públicos federais (que compõem a Administração indireta) como o Inpe, o Ibama, o ICMBio e a Funai.

Segundo alegam, haveria negligência à proteção da floresta amazônica, induzindo a um estado irreversível de degradação ambiental, sobretudo por omissões referentes à execução orçamentária destinada a combater o desmatamento e as queimadas naquele bioma.

Na inicial, tecem críticas à atuação do Poder Executivo, sobretudo nos anos de 2019 e 2020.

Pretendem, ao fim, que seja determinada a efetiva implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), por considerarem essa uma política pública consolidada e essencial, cuja inexecução gera a impossibilidade de garantir a proteção do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos demais direitos envolvidos (eDoc 1, fl. 138).

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 10 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999.

A Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e o Inpe apresentaram manifestações a evidenciar atitudes no combate à degradação do bioma amazônico, como, por exemplo, a instituição da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa (Decreto n. 10.142/2019), em cujos

**ADO 54 / DF**

propósitos se incluíam aqueles constantes dos eixos principais do PPCDAm, além do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg).

Esclareceram, ainda, que as dotações orçamentárias e o volume de empenhos feitos pelo Ministério do Meio Ambiente, assim como pelo Ibama e pelo ICMBio, nos anos de 2019 e de 2020, ao contrário do que tentam fazer crer os arguentes, demonstravam maior destinação de recursos públicos para o enfrentamento do desmatamento ilegal da floresta amazônica em comparação com períodos anteriores.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição, diante (i) da inadequação da via processual objetiva; (ii) da inobservância do princípio da subsidiariedade; (iii) da inviabilidade de investigação probatória em fiscalização objetiva de constitucionalidade; e (iv) da ausência de questão constitucional controvertida, uma vez que os pedidos deduzidos se voltam à adoção de providências administrativas, ao cumprimento de normas legais e ao reconhecimento de situações específicas em tema de gestão ambiental, com possibilidade de ofensa apenas mediata ou indireta ao texto constitucional (eDocs 116 a 119).

No mérito, defendeu a ausência dos pressupostos processuais de concessão da medida cautelar, asseverando que a tutela judicial buscada na ADPF esbarraria no princípio da separação dos Poderes, dado que envolveria a idealização e a implementação de políticas públicas, tarefas que se inserem no campo de atuação do Poder Executivo. Reiterou informações prestadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente, relativas ao cumprimento do PPCDAm e do Planaveg 2020-2023, às ações de preservação ambiental realizadas em prol da tutela da Amazônia Legal e à execução orçamentária do MMA.

**ADO 54 / DF**

A eminente Relatora deferiu o ingresso do Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) e da organização Terra de Direitos como *amici curiae* (eDoc 122).

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer pelo não conhecimento da arguição ou, no mérito, pela improcedência dos pedidos. Segundo argumenta, ante “a existência de ações concretas” do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, “substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas” pelos requerentes traduziria “ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADPF e com a função jurisdicional *per se*” (eDoc 130).

Nas sessões de julgamento de 30 e 31 de março de 2022, houve a leitura do relatório, a realização de sustentações orais e o pronunciamento inicial do voto da ministra Cármen Lúcia, concluído, no sentido do conhecimento da arguição e da procedência do pedido, na assentada de 6 de abril de 2022, ocasião na qual pediu vista dos autos o ministro André Mendonça.

A ADO 54 foi proposta pelo partido Rede Sustentabilidade (Rede), com pedido de medida cautelar, em face de alegadas omissões inconstitucionais do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente “na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivos os arts. 23, incisos VI e VII, e 225, *caput* e § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal” (eDoc 1, fl. 1).

O requerente narra que o Governo Federal, entre 2004 e 2010, criou o PPCDAm, que alcançou importantes resultados na luta contra a destruição da floresta amazônica, incluindo a redução do desmatamento em 79% (setenta e nove por cento), de 2004 a 2015.

**ADO 54 / DF**

Argumenta, outrossim, que essa taxa voltou a crescer a partir de 2015, “período no qual se verificou um aumento expressivo quando comparado com anos anteriores, o que, em grande parte, se deveu às mudanças no Código Florestal em 2012, que anistiou desmatadores ilegais e devido à baixa prioridade que o Plano recebeu nos governos Dilma e Temer” (eDoc 1, fl. 2).

Afirma que em 2019 houve sensível piora nos índices de desmatamento e que as condutas do então Presidente da República teriam fragilizado os projetos de preservação daquele bioma, inclusive culminando na suspensão de repasses de recursos pelos países da Noruega e da Alemanha ao Fundo Amazônia.

Refere-se a notícias da imprensa nacional e internacional sobre a postura do Governo em relação à pauta ambiental. Ressalta que a ausência de medidas administrativas tenderia a uma retomada dos elevados índices de desmatamento verificados antes de 2008 (eDoc 1, fl. 12).

Diante desse contexto, diz ser cabível o ajuizamento da ação, asseverando que a omissão inconstitucional advém não apenas da ausência de legislação exigida pela Carta Magna como também da falta ou insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa que possa inviabilizar a concretização de comando constitucional (eDoc 1, fl. 16).

Em cautelar, pediu que fosse determinada ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente a promoção de ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia. Em caráter principal, pediu a determinação de adoção de providências administrativas, nos termos do art. 103, § 2º, da Carta da República, a exemplo das seguintes: “a) execução integral do orçamento dos órgãos

**ADO 54 / DF**

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” (eDoc 1, fl. 27).

Pede, subsidiariamente, que a ação seja conhecida como ADPF, caso o Tribunal não a admita como ADO.

Foi adotado o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

A Presidência da República, em informações, pugnou pelo não conhecimento, dada a impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão para tutelar situações concretas. No mérito, refutou a tese de omissão do Governo Federal em seu dever constitucional de proteção do meio ambiente, manifestando-se pela improcedência do pedido.

O Ministério do Meio Ambiente suscitou preliminares de não conhecimento da ação e, no mérito, pediu a improcedência.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, alegando inadequação da via processual eleita, ofensa reflexa ao texto constitucional e impossibilidade de dilação probatória em processo objetivo de controle de constitucionalidade.

A eminente Relatora deferiu o ingresso da Associação Civil Alternativa Terrazul *amicus curiae* (eDoc 56).

A Procuradoria-Geral da República opina pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (eDoc 59).



## **ADO 54 / DF**

Mediante petição protocolada em março de 2023, a AGU assinala a “alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação” (eDocs 76 a 93), no sentido de que, nesta altura, já não se verificam omissões por parte da Presidência da República e do MMA quanto à proteção do meio ambiente.

Nas sessões de julgamento de 30 e 31 de março de 2022, houve leitura do relatório, realização de sustentações orais e pronunciamento inicial do voto da ministra Cármen Lúcia, concluído, no sentido do conhecimento da arguição e da procedência do pedido, na assentada de 6 de abril de 2022, ocasião em que pediu vista dos autos o ministro André Mendonça.

É o relato do essencial. **Passo ao voto conjunto.**

### **1. Da admissibilidade da ADPF 760**

#### **1.1 Da legitimidade ativa**

Reconheço a legitimidade ativa das agremiações políticas para o ajuizamento da arguição, nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal e do art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999, considerando que ostentam representação no Congresso Nacional.

#### **1.2 Das preliminares**

A Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República apontaram, preliminarmente, a inadmissibilidade da ADPF, que, segundo afirmam, se concentra em situações muito específicas, vinculadas à gestão administrativa da União e de órgãos ou entidades federais, não traduzindo ofensas a quaisquer dispositivos constitucionais.

**ADO 54 / DF**

As providências administrativas que formam o objeto dos pedidos dos autores não encontrariam amparo direto no texto da Carta Magna, mas, antes, nas Leis n. 7.735/1989 (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), 9.605/1998 (sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), 11.284/2006 (Serviço Florestal Brasileiro e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal), 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) e 12.651/2012 (Código Florestal), exibindo, assim, caráter infraconstitucional.

Aduzem, outrossim, que o controle requerido na arguição poderia ser alcançado pela via difusa, com o ajuizamento de ação civil pública, por exemplo, como aquela já protocolada pelo Ministério Público Federal no Estado do Amazonas contra a União. A adoção de tal instrumento jurídico, cujo rito procedimental permite cognição ampla e aprofundada, traria, sem dúvidas, maior oportunidade de dilação probatória em juízo de primeiro grau. Sob essa ótica, portanto, o acesso direto ao Supremo, saltando as instâncias ordinárias competentes, equivaleria a ignorar o requisito da subsidiariedade da ADPF.

Ocorre que, conforme pronunciamentos recentes, esta Corte ultrapassou tal preliminar, a exemplo da ADPF 708 (Tribunal Pleno, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 28 de setembro de 2022), no âmbito da qual reputou que o exame das alegadas ações e omissões da União deve ser tomado à luz do direito constitucional à tutela do meio ambiente, à sua preservação para presentes e futuras gerações, assim como à proteção e à restauração de processos ecológicos essenciais (CF, art. 225, *caput* e parágrafos), sendo desnecessário o cotejo com leis e regulamentos infraconstitucionais.

Nesse sentido também foi o julgamento da ADPF 623 (Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 18 de julho de 2023), no qual se

## **ADO 54 / DF**

considerou que a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem a função de evitar comportamentos estatais – de natureza normativa, administrativa e jurisdicional – contrários a um núcleo de fundamentos da ordem constitucional. Por isso, o art. 102, § 1º, Carta da República alude a preceito “decorrente da Constituição”, indicando que os pilares de sustentação podem ser explícitos ou implícitos.

Neste caso, a centralidade assumida pelo preceito fundamental à proteção do meio ambiente é de tal ordem que desfigurá-lo poderia abalar a estrutura de todo o sistema constitucional.

Ainda, conforme julgamento da ADPF 101 (Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 4 de junho de 2012), tal instrumento foi considerado apto para indicar a vedação ao retrocesso institucional e socioambiental como parâmetro de controle.

De outro lado, no caso concreto, o requisito da subsidiariedade aplicável à ADPF pode ser ultrapassado em vista da magnitude dos problemas narrados na petição inicial, sistêmicos em suas causas e consequências, a vindicar solução abrangente.

Além disso, os atos comissivos e omissivos do poder público, trazidos pela exordial, mostram-se suficientemente desdobrados por estatísticas e números dos órgãos responsáveis.

**Assim, em homenagem à jurisprudência desta Corte sobre a matéria, entendo cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

## **2. Da admissibilidade da ADO 54**

### **2.1 Da legitimidade ativa**

## **ADO 54 / DF**

Reconheço a legitimidade ativa da Rede Sustentabilidade para o ajuizamento da arguição, nos termos do art. 103, VIII, da Lei Maior e do art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999, considerando que o partido tem representação no Congresso Nacional.

### **2.2 Das preliminares**

A Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República apontam inadmissível a ADO para eventual proteção de situações individuais.

Argumentam, em preliminar, não existir dever constitucional pendente de concretização, tendo em vista que os preceitos indicados na petição inicial (CF, arts. 23, VI e VII, e 225, *caput* e § 1º, VI e VII), embora devam nortear a atuação do gestor público, não estabelecem um dever específico de legislar ou de adotar medidas administrativas neste ou naquele sentido.

Entendem que o Supremo teria de diferenciar, aqui, omissão de opção: “a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não seria instrumento idôneo para demonstração de descontentamento ou de irresignação com o conteúdo das ações governamentais”, daí por que, havendo política pública em marcha sobre o tema, não haveria propriamente omissão.

Por fim, dizem inviável a aplicação da fungibilidade entre as ações de controle concentrado, nesta hipótese. A medida excepcional somente é admitida quando satisfeitos os requisitos exigidos para a propositura da ação correta (legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido) e pela relevância da matéria. O caráter genérico do pedido, a inobservância do princípio da subsidiariedade e a natureza reflexa das ofensas constitucionais alegadas não seriam compatíveis com o regime da ADPF.

**ADO 54 / DF**

Anoto que a jurisprudência recente desta Corte, sobretudo em problemáticas da envergadura da ambiental, tem rejeitado essas preliminares.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, como se infere do art. 103, § 2º, da Carta da República, tem por objeto o controle de condutas marcadas pela inércia governamental, total ou parcial. É cabível sempre que a ausência de medida (legislativa ou administrativa) aponte para a inefetividade de normas constitucionais, ainda que inexista um dever normativo expresso (ADO 59, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de agosto de 2023).

Para tanto, quatro premissas são essenciais, conforme a atual jurisprudência desta Corte: (i) identificação do direito fundamental alegado como violado, (ii) configuração do estado de insuficiência normativa ou fática, (iii) demonstração da necessidade dos deveres de tutela para a exigibilidade do direito e (iv) validade da solução normativa empregada, dentro do marco argumentativo exigido pelo postulado da proporcionalidade (ADO 59, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de agosto de 2023).

Tais exigências, a meu ver, foram atendidas. Os princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, enquanto vetores interpretativos, exigem que o Poder Judiciário faça valer a aplicação dos deveres de proteção adequada do meio ambiente frente às condutas político-administrativas que se mostrarem insuficientes. Os pedidos deduzidos, aqui, para adoção de providências administrativas enquadram-se na categoria de prestações normativas e fáticas derivadas da estrutura e das necessidades da órbita de proteção do direito fundamental alegado.

De qualquer sorte, é possível a fungibilidade.

**ADO 54 / DF**

A ADO 60, por exemplo, que trouxe a debate o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“Fundo Clima”), a partir do direito a um meio ambiente saudável (CF, art. 225, *caput* e parágrafos), foi recebida e reatuada como ADPF 708.

O Relator, ministro Luís Roberto Barroso, salientou que, nessas situações, em que se aponta um conjunto heterogêneo de atos comissivos e omissivos lesivos à Constituição, e dada a reconhecida fungibilidade entre as ações diretas, a jurisprudência do Supremo tem se inclinado pelo conhecimento de ADOs como ADPFs, que comportam maior heterogeneidade quanto ao objeto discutido e maior flexibilidade quanto às providências de ordem normativa e/ou concretas a serem concedidas (ADPF 347, Tribunal Pleno, Redator do acórdão o ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 19 de dezembro de 2023; ADO 48 AgR, Tribunal Pleno, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 14 de junho de 2019; ADI 4.163, Tribunal Pleno, ministro Cezar Peluso, *DJe* de 1º de março de 2013).

Nestes autos, a meu ver, coexistem todos os requisitos de admissibilidade da ADPF, em particular, observado o teor do art. 1º e parágrafo único da Lei n. 9.882/1999, a necessidade de: (i) evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público; (ii) reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público; e, por derradeiro, (iii) relevante fundamento da controvérsia constitucional.

É inegável a existência de deveres constitucionais, supraleais e legais à União e aos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas (ADPF 708, Tribunal Pleno, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 28 de setembro de 2022), delineando planejamentos e ações que resultem, efetivamente, na maximização da preservação dos biomas às presentes e futuras gerações, bem como à proteção e à restauração de processos ecológicos essenciais (CF, art. 225, *caput* e parágrafos).

**ADO 54 / DF**

Desse modo, a concretização de medidas em prol do meio ambiente não se trata, unicamente, de livre escolha política ou administrativa. A estrutura deôntica dessas normas constitucionais exige a otimização, em grau cada vez mais elevado, das providências tomadas pelo poder público. Isto é, legal, regulamentar e administrativamente, existirão opções a serem exercidas, todos os dias, pelos Governos e corpos técnicos dos órgãos responsáveis, no entanto, essas ações terão de atender o elevado *standard* constitucional de defender e preservar o meio ambiente “ecologicamente equilibrado”, “essencial à sadia qualidade de vida”, vedado o retrocesso.

Assim, a forma de concretizar os direitos fundamentais integra o espaço de conformação prática dos poderes públicos, em especial do Legislativo e do Executivo. No entanto, essa liberdade decisória inerente à formulação da política normativa tem como vetor de atuação o dever de tutela dos direitos fundamentais. A proteção não é discricionária, e sim as formas e modos de sua implementação (ADO 59, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de agosto de 2023).

Recebida como ADPF, essa propositura tem o papel de evitar, à falta de outro meio efetivo e eficiente para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – de natureza normativa, administrativa e jurisdicional – contrários a um identificável núcleo de preceitos tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida (ADPF 623, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 18 de julho de 2023). O descumprimento que aciona esse mecanismo manifesta-se na contrariedade aos elementos estruturantes da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, é reconhecido como elemento material da ordem constitucional. Por isso mesmo, o art. 102, § 1º, da Carta de 1988 alude a preceito “decorrente da Constituição”, indicando que os pilares de sustentação podem ser explícitos ou implícitos.

**ADO 54 / DF**

Neste caso, a centralidade assumida pelo preceito fundamental à proteção do meio ambiente é de tal ordem que desfigurá-lo poderia abalar a identidade e a estrutura de todo o documento constitucional.

Assim como na ADPF 101 (Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 4 de junho de 2012), portanto, há de se concluir adequada a arguição, ao indicar o direito ao meio ambiente e à vedação ao retrocesso institucional e socioambiental como parâmetros de controle.

**Ante o exposto, tenho por admissível a ADO ou, se assim parecer mais viável à douta maioria, cabível o recebimento da ADO como ADPE.**

**3. Do mérito**

A Amazônia é reconhecida, há décadas, como ecossistema fundamental a todo o planeta. É a maior floresta tropical contígua do mundo: sozinha, representa 30% (trinta por cento) das florestas tropicais úmidas remanescentes na Terra, o que a torna provedora singular de serviços ecossistêmicos, nomeadamente em termos de ciclagem de água e armazenamento de carbono.

A imensa bacia hidrográfica do rio Amazonas, com seus 25.000 (vinte e cinco mil) quilômetros de rios e afluentes navegáveis, representa um quinto de toda a água doce do planeta: somente aquele rio é responsável por despejar 17 (dezessete) bilhões de toneladas de água no oceano por dia.

A floresta coloca na atmosfera uma quantidade de vapor d'água que influencia diretamente o clima e as chuvas de boa parte da América do Sul e tem destaque no combate ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Uma única árvore, com copa de 20 (vinte) metros de diâmetro, coloca mais de 1.000 (mil) litros de vapor d'água por dia na atmosfera.



**ADO 54 / DF**

A Amazônia é também um dos maiores reservatórios de carbono da Terra, armazenando cerca de 150 a 200 PgC (pentagramas de carbono, unidade que mensura bilhões de toneladas de carbono) em biomassa viva (tecidos vegetais). Esse número equivale a uma década inteira de emissões globais de carbono. Por isso, essa impressionante quantidade retida ajuda a qualificar para a agricultura o solo de toda a América do Sul, além de segurar, pelo menos, 0,7°C (zero vírgula sete graus Celsius) a temperatura de todo o planeta.

A floresta guarda, pelo menos, 10% (dez por cento) de toda a biodiversidade global, abrigando 2.400 (duas mil e quatrocentas) espécies de peixes, 1.300 (mil e trezentas) de aves, 425 (quatrocentas e vinte e cinco) de mamíferos, 370 (trezentos e setenta) de répteis e mais de 50.000 (cinquenta mil) espécies vegetais, conforme relatório de avaliação de 2021 do Painel Científico para a Amazônia (SPA, na sigla em inglês), iniciativa convocada sob os auspícios da Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (SDSN-UN).

O solo da região é rico em minerais (cobre, manganês, alumínio, zinco, ferro, bauxita, nióbio, prata, ouro, entre outros). Além disso, as comunidades locais e os povos indígenas, que habitam o bioma por séculos, conferem valores culturais e ancestrais ao território. No Brasil, cerca de 1.700.000 (um milhão e setecentos mil) residentes se identificam como pertencentes a povos indígenas, divididos em 256 (duzentas e cinquenta e seis) etnias distintas, com centenas de línguas, de acordo com dados informados ao Censo 2022. A Amazônia Legal abriga a maior parte das terras que perpetuam o modo de vida e a cultura dessas populações (cerca de 420 [quatrocentas e vinte] áreas demarcadas, a somar mais de 115 [cento e quinze] milhões de hectares). Existem, ainda, no mínimo, 50 (cinquenta) referências antropológicas feitas a “indígenas nunca contactados”, comunidades que somente foram avistadas, sem qualquer intercâmbio de vivências ou de mercadorias com as sociedades

**ADO 54 / DF**

circundantes.

Como se não bastassem esses predicados, a Amazônia é um tesouro da humanidade por exhibir, outrossim, enorme potencial para o desenvolvimento da biotecnologia: essências, óleos, extratos e substâncias que ajudam a curar doenças, a retardar o envelhecimento humano, a substituir produtos petroquímicos por matérias-primas renováveis, a substituir combustíveis fósseis por biocombustíveis, a combater pragas agrícolas, a desenvolver soros, vacinas e produtos farmacológicos, cosméticos, higiênicos e alimentícios. É o bioma de maior possibilidade em termos de investigação científica para encontrar insumos à bioindústria. Uma inovação que pode render inúmeros “produtos sustentáveis”, em diferentes segmentos, nos próximos anos.

É uma missão complexa a de desenhar instituições que possam dar conta dessa exuberância de vida, com seus quase 7 milhões de quilômetros quadrados, estendidos por oito países, mas, por certo, é uma missão urgente. A governança sobre esse bioma e sua abundância de recursos a serem protegidos, e também utilizados, é uma questão delicada de estratégia sociopolítica, econômica e cultural, que tem chamado o Brasil a uma pesada responsabilidade no sistema internacional.

Sem dúvida, o papel diplomático do nosso país, no atual concerto das nações, tem bastante a ver com abrigar mais de 60% (sessenta por cento) da Floresta Amazônica em seu território.

Há inúmeros interesses em jogo e saber conciliá-los de modo adequado é um dos maiores desafios das próximas décadas. Ao lado das singularidades das populações que vivem no terreno (indígenas, ribeirinhos, comunidades tradicionais e moradores de metrópoles como Belém ou Manaus), devem ser gerenciados empreendimentos científicos, financeiros, agrícolas, industriais, comerciais e, mesmo, investimentos

**ADO 54 / DF**

estrangeiros na região (tanto privados como governamentais).

A maneira como o Brasil e seus vizinhos da América do Sul conseguirão defender, preservar, regulamentar e aproveitar essas riquezas determinará muito do protagonismo (ou não) desses países neste século XXI.

O desmatamento por corte raso (remoção total da floresta) e as queimadas são as piores ameaças a esse bioma. Uma área equivalente a 200 (duzentos) milhões de campos de futebol já desapareceu do mapa amazônico. Em média, 20.000 (vinte mil) novos focos de desmatamento são detectados todos os anos. A exploração de madeira, o garimpo e, mais que tudo, o desvio de terrenos à pecuária, quando ilícitas essas atividades, formam uma tríade obscura, que estimula a perda de cobertura vegetal. Somando o corte raso com perdas naturais ou decorrentes de queimadas, o impacto ao meio ambiente acumulado na Amazônia alcança mais de 2.000.000 (dois milhões) de quilômetros quadrados, o que corresponde a 43% (quarenta e três por cento) da mata original, existente há mais de cinco séculos.

**É preciso contextualizar, entretanto, como fez, de modo muito percuciente, o ministro André Mendonça, que a história da degradação amazônica não é nova. Ao contrário.**

A mata densa, de encantos e de perigos, mexe com o imaginário dos estrangeiros, desde 1492, quando os primeiros exploradores da empresa colonizadora europeia alcançaram a região e o fizeram, como sabemos, com a disposição de quem enfrenta um imenso monstro selvagem que precisava ser domado.

Desde os conflitos entre colonizadores e missionários, no século XVIII; aos ciclos da borracha, nos séculos XIX e XX; aos megaprojetos de infraestrutura, especialmente ferroviária e rodoviária, nas décadas de

**ADO 54 / DF**

1960 a 1980, acompanhados de políticas de facilitação da exploração lícita de madeira, minérios e gado ao longo das estradas recém-construídas; é bem nítido que a ênfase se colocou na “conquista”, no “desbravamento” e na “exploração” das terras amazônicas, ecoando o atavismo da colonização.

Neste, como em diversos outros campos, a Constituição de 1988 foi a divisora de águas. O discurso frente à Amazônia se transforma, compreendendo aquele lugar como um santuário de vida natural, um patrimônio brasileiro, um ativo de segurança e de soberania nacional, e, até certo ponto, um *commons* sul-americano e global, que precisava ser defendido e dinamizado, economicamente, com planejamento estratégico. Essa nova percepção, aliás, consolidou-se com a chance que o Brasil teve de sediar, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (também conhecida como Eco-92).

Daquela altura em diante, o País assinaria praticamente todos os tratados e acordos internacionais sobre meio ambiente, com destaque à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, assinada em Nova Iorque, de 1992 (Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998), o Protocolo de Quioto àquela Convenção-Quadro, aberto a assinaturas na cidade japonesa, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (Decreto n. 5.445, de 12 de maio de 2005), e o Acordo de Paris sob a mesma Convenção-Quadro, celebrado na capital francesa em 12 de dezembro de 2015 e vigorando desde 22 de abril de 2016 (Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017).

Os números consolidados sobre desmatamentos, que eram próximos ou, mesmo, superavam os 20.000 (vinte mil) quilômetros quadrados de área degradada por ano – como ocorreu em 1988, 1989, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 –, de acordo com gráficos do portal TerraBrasilis – plataforma desenvolvida pelo Instituto Nacional de

**ADO 54 / DF**

Pesquisas Espaciais (Inpe) que utiliza dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) –, hoje estão por volta, ou menos, de 10.000 (dez mil) quilômetros quadrados de área desmatada, de 2008 a 2023.

Avaliar o filme desse cenário, desde 35 (trinta e cinco) anos antes da Constituição de 1988, por exemplo, até estes 35 (trinta e cinco) anos depois, está longe de suscitar qualquer alívio. Afinal de contas, as queimadas e o desmatamento sempre foram e continuam alarmantes, preenchendo estatísticas absolutamente indesejadas. No entanto, é preciso reconhecer que houve uma sofisticação, ao longo das décadas, nas políticas públicas do Estado brasileiro voltadas à Amazônia. A fotografia de anos mais complicados não pode desesperançar, porque, como indicam os números, também existiram – e existem – avanços em termos de proteção e de uso sustentável dos recursos da floresta.

Nesse aspecto, considerando políticas mais ou menos controversas, mais ou menos bem-sucedidas, não vislumbro configurado um “estado de coisas inconstitucional” (ECI), no sentido de um quadro de sistêmica e massiva violação a direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e de total falência de políticas públicas, como esta Corte reconheceu na ADPF 347 (Tribunal Pleno, Redator do acórdão ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 19 de dezembro de 2023).

Desde a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978; à promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (através da Lei n. 6.938/1981); à implementação do Prodes, em 1988; ao Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), em 1990; à criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992; à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1995; passando pela promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/1997); pela publicação da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998); pela instituição do Sistema Nacional de Unidades de

**ADO 54 / DF**

Conservação da Natureza (a partir da Lei n. 9.985/2000); pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), em 2002; pelo lançamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em 2004; ainda, pelo Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), em 2004; pela instituição do Fundo Amazônia e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), em 2008; pela promulgação do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012); ou, enfim, pela criação do Ministério dos Povos Indígenas, em 2023; entre diversos outros marcos que poderiam ser citados, o Estado brasileiro tem buscado alternativas e efetivamente implementado medidas.

Em linha com abalizados relatórios técnicos, nacionais ou internacionais, governamentais ou não, a Amazônia tem se mostrado parte considerável dos esforços do poder público, seja em nível municipal, estadual ou federal.

Por óbvio, numa região de tamanha extensão, complexidade e sensibilidade, os resultados dessas providências administrativas exigem tempo de maturação – e ainda podem sofrer com o imponderável. Em 2023, por exemplo, teve lugar a pior seca da história do rio Negro e uma das mais severas já registrada em toda a região amazônica, de acordo com estudo da *World Weather Attribution* (WWA). O calor extremo reduziu alguns dos mais volumosos rios do planeta a pequenos filetes d'água e naqueles rios que suportaram a estiagem, a fauna aquática foi devastada pelo aumento da temperatura, que diminuiu a quantidade de oxigênio disponível na água.

O mês de fevereiro de 2024, segundo dados do Inpe, teve 2.924 (dois mil, novecentos e vinte e quatro) pontos de queimadas identificados até o último dia 26, traduzindo o pior mês de fevereiro desde 1999, no início da série histórica de medições.

No mesmo período do ano passado, foram contabilizados 734

**ADO 54 / DF**

(setecentos e trinta e quatro) focos de incêndio, havendo, portanto, aumento de 298% (duzentos e noventa e oito por cento).

Tal como alertavam entidades e especialistas que funcionaram como *amici curiae* nestes autos, fenômenos climáticos da proporção do El Niño poderiam causar elevação do número de focos de queimadas na Amazônia, especialmente nas épocas em que a vegetação e a matéria orgânica no solo ficam propícias à queima.

Apesar de algumas causas naturais serem fatores de agravamento, a maioria das queimadas envolve ação humana criminosa e, logicamente, evitável, em alguma medida.

De qualquer maneira, é importante colocar as coisas nestes termos: os desastres, os incidentes, as intempéries, os crimes ou, enfim, quaisquer tipos de retrocessos ambientais, conquanto possam, episodicamente, ser relacionados a alguma omissão ou insuficiência de ação administrativa, não ocorrem, exclusivamente, por esse motivo. Aliás, à medida que o tempo passa, diferentes políticas públicas já iniciadas na Amazônia revelaram alguma eficácia.

Nesse painel, reitero, não considero presentes os requisitos de um “estado de coisas inconstitucional”, que exibiria falhas estruturais e sistêmicas de autoridades e entidades na execução e na condução de políticas públicas, de uma maneira tal, que exigiria uma participação do Poder Judiciário para destravar o bloqueio na institucionalidade.

A meu ver, os representantes eleitos dos Poderes Legislativo e Executivo, com suas distintas atenções, consciências, habilidades e atitudes, têm endereçado o problema, tanto nas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no âmbito da Presidência da República.

**ADO 54 / DF**

**Nesse sentido, ponto que compete precipuamente aos Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente, a criação e execução de medidas preventivas e repressivas que busquem proteger o meio ambiente, sem se descurar do desenvolvimento sustentável. O Judiciário, como tenho dito em diversas oportunidades, deve, sim, guardar e proteger a Constituição, mas sempre em respeito ao princípio da separação dos Poderes, que devem ser independentes e harmônicos.**

De toda forma, não me parece instrutivo falar de um estado de coisas inconstitucional como se fosse um intervalo no passado. Se tal declaração convoca o Poder Judiciário a estipular e a acompanhar medidas em prol da concretização de direitos fundamentais violados de modo persistente e sem horizonte de solução, a ideia de um estado de coisas inconstitucional “retroativo” soa como fora de esquadro ou, até, em última análise, paradoxal. Como teria existido um “estado de coisas inconstitucional” que se resolveu, antes mesmo da intervenção do Judiciário? Em suma, a ideia de um “estado de coisas inconstitucional passageiro” é extremamente difícil de ser concebida e, ainda que o fosse, não se mostra presente no caso.

Aliás, como teria sido um “estado de coisas inconstitucional” se os números atuais, infelizmente, continuam a bater recordes negativos? A meu ver, e assim revela o próprio nome do instituto, o “estado de coisas inconstitucional” é um modo atual de ser, uma configuração da realidade, um conjunto de circunstâncias que está e que permanece.

O fato de as estatísticas negativas sobre a proteção do bioma persistirem é prova contundente disso. Ou bem existe – isto é, continua a existir – um “estado de coisas inconstitucional” ou, como é a minha posição neste voto, as políticas públicas estão em marcha e vão amadurecer seus resultados na direção de uma floresta mais bem protegida, não havendo falar em “estado de coisas inconstitucional”.



**ADO 54 / DF**

Inclusive porque considero extremamente delicado esse reconhecimento, por parte da Suprema Corte do País. Num instante em que o Brasil procura se destacar, internacionalmente, por suas intenções e seus planejamentos relativos ao desenvolvimento sustentável, seria um lance bastante adverso que o próprio Tribunal máximo condenasse o Estado como absolutamente inábil para lidar com o tema.

Por outro lado, é necessário dizer, a esta altura, que o reconhecimento de um ECI não significa perda de dramaticidade do contexto delineado. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, entre outras ações de controle concentrado, serve como mecanismo de defesa da ordem constitucional, para prevenir ou restabelecer determinadas situações, nas quais o ECI talvez seja o ponto mais caótico. Antes dele, porém, há diversas modalidades de inobservância à Constituição, por atos ou omissões.

Como narraram as páginas anteriores, a degradação ambiental na Amazônia tem causado danos contínuos à saúde (CF, art. 6º), à vida (CF, art. 5º, *caput*) e à dignidade das pessoas (CF, art. 1º, III), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), alcançar o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e promover o bem de todos (CF, art. 3º, IV), respondendo de forma responsável aos compromissos assumidos no marco da Política Nacional sobre Mudança do Clima (ADO 59, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de agosto de 2023).

Ora, esses problemas multisseculares não desaparecem de um ano para o outro. A Advocacia-Geral da União argumentou uma melhoria geral do quadro de proteção ao bioma amazônico, a par do renovado compromisso do Governo Federal e das instituições federais com os deveres de tutela ao meio ambiente (ADPF 760, eDocs 191 a 202; 209 a 223).

**ADO 54 / DF**

Embora algumas tendências dos primeiros meses de 2023 indicassem, de fato, sensível melhora, os *amici curiae* Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Laboratório do Observatório do Clima (OC), *Greenpeace* Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens *Engajamundo*, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul, desempenhando sua tarefa de chamar a atenção da Corte para os vários ângulos do tema, apresentaram as seguintes informações (ADPF 760, eDoc 207):

1) “reconhece-se que foram publicados avanços normativos para o restabelecimento do PPCDAm e de outras políticas ambientais no âmbito do Poder Executivo federal, além de ter havido maior intensidade nas ações de controle e fiscalização”;

2) “As entidades *amici curiae* compreendem que a determinação prevista no item ‘b.a’, da parte dispositiva do voto da eminente Relatora, resta cumprida e superada, visto que, como aponta a AGU, em 5 de junho de 2023, foi oficialmente lançada a quinta fase do PPCDAm, tendo sido retomada a sua execução”;

3) “Sobre as determinações nos itens ‘b.a.1’, ‘b.a.2’, ‘b.a.3’ e ‘b.a.4’ da parte dispositiva do voto da ministra Cármen Lúcia, os dados oficiais demonstram que ainda não foram atingidos os resultados determinados, todos estabelecidos pela legislação em vigor”;

4) “Especificamente quanto ao item ‘b.a.1’, a taxa de desmatamento da Amazônia (PRODES/INPE) referente ao período de agosto de 2022 a julho de 2023 ficou em 9.001 km<sup>2</sup>, mais de duas vezes acima da meta de 3.925 km<sup>2</sup>, a qual deveria ter sido cumprida em 2020, nos termos da Lei n. 12.187/2009 e

**ADO 54 / DF**

respectivo regulamento”;

5) “No que toca ao item ‘b.a.2’, ainda não houve ‘redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais’, sendo necessário manter tal determinação. No exemplo mais grave, das TIs com presença de povos indígenas isolados, continua a ocorrer desmatamento significativo. A União tem enfrentado dificuldades em realizar a retirada dos invasores das TIs, no caso da TI Piripikura, no Mato Grosso, que segue com altos índices de desmatamento: segundo dados do Imazon, em março deste ano, uma área de floresta equivalente a 100 campos de futebol foi desmatada”;

6) “o aumento das ações estatais [de monitoramento, fiscalização e combate] ocorrido no ano de 2023 é expressivo somente se comparado com o período de 2019 a 2022”;

7) “Em todos os órgãos ligados à aplicação do PPCDAm, a progressiva redução de fiscais ao longo dos últimos anos ainda não foi revertida. Seguem os dados atuais quanto à insuficiência dos recursos humanos: (i) no IBAMA, o número total de cargos vagos em outubro de 2023 era de 3.548. A autorização de um novo concurso público, solicitada pelo órgão em janeiro de 2023, ainda não foi publicada, de modo que não há previsão de realização de um novo concurso em 2024; (ii) no ICMBio, havia 1.274 cargos vagos em outubro de 2023 e, igualmente, não estão previstos novos concursos para o ano de 2024; (iii) na FUNAI, estão em aberto 2.389 cargos, havendo previsão de concurso para 2024 referente a apenas 502 vagas autorizadas”;

8) “Já quanto ao item ‘b.a.4’, relativo ao cumprimento imediato e progressivo dos resultados previstos nos eixos temáticos do PPCDAm, a execução da quinta fase se iniciou há menos de um ano. Como se trata de medida em fase inicial de implantação é necessário estabelecer monitoramento sobre seus

**ADO 54 / DF**

resultados”;

9) “Quanto ao orçamento, a atual gestão enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024 que, no lugar de prever aumentos expressivos para a pasta ambiental e seus órgãos vinculados, propõe nova redução de orçamentos, o que pode inviabilizar a suficiência das ações de execução do PPCDAm”;

10) “Diante desses fatos, as entidades *amici curiae* entendem ser imprescindível a manutenção dos comandos decisórios contidos no item ‘b.b’ do voto proferido pela Exma. Sra. Ministra Relatora”;

11) “Em observância ao item ‘b.c’, por se tratar de dever ambiental constitucional de natureza procedimental, como bem delimitado no voto da Ministra Relatora, igualmente subsiste a necessidade da manutenção de seu comando decisório, consistente na concretização do dever de transparência sobre as medidas a serem adotadas para o cumprimento da decisão”; e

12) “Quanto ao item ‘d’, de submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, entende-se que igualmente subsiste a necessidade de sua manutenção para fins de monitoramento”.

Se todos os direitos têm custos, impondo ao Estado prestações concretizadoras (como alertaram, há décadas, os professores Stephen Holmes e Cass Sunstein, nos EUA), o orçamento é peça-chave para a eficácia de políticas públicas. Não se ignora que a boa intenção e o bom discurso sobre direitos fundamentais, por parte dos gestores, afetam positivamente a vivência constitucional. Sem um orçamento designado para atingir planos e metas, contudo, isso se converte em retórica falaciosa.

**ADO 54 / DF**

O Supremo, no âmbito da ADPF 708 (Tribunal Pleno, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 28 de setembro de 2022), apontava que “o esvaziamento do orçamento para combate ao desmatamento, através dos órgãos legalmente reservados para tanto, bem ainda a inação administrativa nos aludidos órgãos equivale ao esvaziamento da força normativa da Constituição, ao desproteger-se o núcleo da obrigação de combate ao desmatamento no país (art. 225, § 1º, I, II e III, CF), situando-se claramente em atuação administrativa inconstitucional, seja por omissão, seja por comissão”.

Os orçamentos direcionados ao Ministério do Meio Ambiente, pelo menos desde 2021, têm sido muito menores que os desafios da pasta e de seus órgãos vinculados. Como salienta o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em relatório intitulado “Reflexões sobre o Projeto de Lei Orçamentária”: “na área de meio ambiente e clima, observamos que os valores contidos no PLOA 2024 são 16% (dezesseis por cento) menores do que o atual orçamento da pasta: em 2023, foram autorizados R\$ 4,3 (quatro vírgula três) bilhões e, para o ano que vem, estão previstos R\$ 3,6 (três vírgula seis) bilhões”.

Além disso, “o PLOA 2024 atribui à Fundação Nacional dos Povos Indígenas um orçamento total de R\$ 744,22 (setecentos e quarenta e quatro vírgula vinte e dois) milhões, divididos entre os dois programas finalísticos [...] e a manutenção do órgão. Trata-se de um aumento de 18% (dezoito por cento) em relação ao proposto no PLOA 2023. O acréscimo é importante, mas não é suficiente para dar conta do estrangulamento orçamentário do órgão e recompor sua estrutura. Além disso, o orçamento previsto no PLOA 2024 segue muito abaixo de PLOAs anteriores. Chega a ser 27% (vinte e sete por cento) menor do que o orçamento atribuído para o órgão em 2021”.

A diminuição gradativa dos orçamentos conflita com a extração ilegal de madeira, a mineração ilegal, as rotas de tráfico de drogas e as

**ADO 54 / DF**

rotas de contrabando e de pesca ilegal, que assolam a Amazônia. Tais questões devem ser enfrentadas com bastante seriedade em termos de políticas públicas, em atuação harmônica, integrada e precípua do Poder Executivo.

Assim, em que pesem os esforços do poder público para robustecer algumas das políticas públicas voltadas ao meio ambiente, sobretudo ao combate ao desmatamento amazônico, é incontornável reconhecer que muito ainda falta para que o Estado brasileiro cumpra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, *caput* e parágrafos).

Em alguma dose, o interesse por uma sadia qualidade de vida a seus cidadãos, bem assim por um ambiente preservado às atuais e às futuras gerações, pode se inscrever como “dever-ser” na Constituição de 1988.

Nada obstante, as omissões e as proteções insuficientes, qual verificadas nestas ações, inclusive no ano de 2023, vão além dessa abrangência natural do princípio de responsabilidade pela qualidade de vida no planeta. Como evidenciado na ADO 59 (Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de agosto de 2023), “o retrato contemporâneo da Amazônia Legal não responde aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro, expressamente desenhado no art. 225 da Constituição e na arquitetura legislativa, como prescreve a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), tampouco responde à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, a demonstrar seu comprometimento político e jurídico com a centralidade e importância da tutela do meio ambiente, em particular a proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas”.

Ressalto, no ponto, que os precedentes desta Suprema Corte, em matéria ambiental, têm sucessivamente identificado inadequações e

**ADO 54 / DF**

insuficiências das medidas de controle e de proteção, tendo em conta os princípios reitores da prevenção e da precaução, que conformam a estrutura jurídica do bem ambiental. Esse pano de fundo se agrava, ainda mais, ao considerarmos que o Brasil, dada a intensidade e a fartura de sua Natureza, deveria liderar os demais países nesse tema.

Para ilustrar, cito a ADPF 101, Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 4 de junho de 2012, sobre a importação de pneus usados; a ADI 4.066, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 7 de março de 2018 e a ADI 3.937, Tribunal Pleno, Redator do acórdão o ministro Dias Toffoli, *DJe* de 1º de fevereiro de 2019, sobre a utilização do amianto; a ADI 4.901 e a ADC 42, Tribunal Pleno, ministro Luiz Fux, *DJe* de 13 de agosto de 2019, sobre a constitucionalidade do novo Código Florestal; a ADI 5.016, Tribunal Pleno, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 29 de outubro de 2018, sobre a dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos; a ADI 4.717, Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 15 de fevereiro de 2019, acerca dos espaços territoriais especialmente protegidos e a reserva legal para sua alteração; a ADI 4.988, Tribunal Pleno, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 5 de outubro de 2018, sobre edificação por particulares em áreas de preservação permanente; as ADPFs 747, 748 e 749, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 10 de janeiro de 2022, sobre a proteção de manguezais e papel do Conama; e, ainda, a ADPF 651, Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 29 de agosto de 2022, sobre a exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Por fim, reitero que compete ao Poder Legislativo a elaboração de política pública adequada que componha vetores dos mais diversos espectros, mas sempre em respeito aos princípios previstos na Carta da República, como o respeito ao meio ambiente e, de forma harmônica, também ao desenvolvimento sustentável, fonte de riquezas para nosso país. A partir daí, a atuação adequada e eficiente do Executivo, não só com medidas repressivas mas também preventivas, as quais busquem dar

**ADO 54 / DF**

concreção a toda uma política pública adequada nesse sentido.

Isso não significa, em absoluto, que ao Judiciário seja vedado o papel de fiscalizar e examinar políticas públicas sobre o meio ambiente. Ao contrário, compete a ele proteger o rol de direitos e garantias fundamentais previsto na Constituição Federal; devendo sempre realizá-lo com prudência, ponderação e autocontenção; características, aliás, inerentes à independência e harmonia entre os Poderes. Feitas essas ponderações, e à luz dos fundamentos acima, alinhados, aliás, à jurisprudência desta Corte, entendo possível, no caso concreto, o acolhimento parcial dos pedidos.

**4. Dispositivo**

Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADO e na ADPF, para declarar incompatíveis com o Texto Constitucional as omissões e as vulnerações a preceitos de tutela do meio ambiente levadas a cabo pelo Poder Executivo da União, inclusive durante o ano de 2023, sem, contudo, reconhecer um “estado de coisas inconstitucional” na temática, a fim de:

i) determinar que a Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ibama, o ICMBio, a Funai e outras entidades federais responsáveis pela preservação do bioma amazônico, executem o PPCDAm, para que haja redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, valendo-se, para tanto, da execução integral do orçamento dos órgãos ambientais e da contratação de pessoal qualificado para as atividades de fiscalização, **ponto em que acompanho o ministro André Mendonça, no sentido de assinar prazo de 60 (sessenta) dias para que o Poder Executivo apresente planos e relatórios sobre as metas alcançadas; e**

ii) visando garantir transparência e participação social, determinar que os requeridos apresentem as ações e os resultados das medidas



**ADO 54 / DF**

adotadas no cumprimento desta decisão, tanto em juízo como em sítio eletrônico da internet a ser administrado pela União, com relatórios mensais objetivos e em linguagem de fácil compreensão – se possível contendo mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual.

É como voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Boa tarde, Presidente! Cumprimento Vossa Excelência, Ministra Cármen, Relatora das Ações, Ministros, Procurador-Geral da República, Professor Paulo Gonet.

Presidente, também serei extremamente sintético. Ontem, já discutimos, e, hoje, o Ministro Zanin já fez um apanhado geral. Juntarei voto por escrito. Não é novidade que o Supremo já declarou a necessidade da proteção ao meio ambiente. Também não é novidade que, até um determinado momento - inclusive ilustro, em meu voto, algumas reportagens, à época -, representantes do governo anterior - não citarei o nome - diziam, mediante todo o caos na Amazônia: "*O Brasil é um pequeno transgressor somente ambiental*".

Obviamente havia uma situação extremamente preocupante. Na ADPF 568, todos se recordam, foi referendado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, dos recursos públicos arrecadados no contexto da Operação Lava a Jato - aquela fundação de que o Ministro Gilmar gosta muito -, fossem destinados, à época, um bilhão para defesa da Amazônia, um bilhão para prevenção, fiscalização, combate a desmatamentos, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal - fiz um acordo e presidi reuniões multilaterais com a presidência da Câmara, com a presidência do Senado, com a Procuradoria-Geral da República, com o Ministério do Meio Ambiente - à época, Planejamento. O Ministro Flávio levantou a possibilidade, à qual também adiro, sobre a necessidade de previsão de créditos extraordinários e o não contingenciamento desses recursos. Realmente, sem recursos fica absolutamente impossível diminuir o dano e a degradação do meio ambiente.

Foi colocado aqui, desde ontem, à discussão se permaneceria o

**ADO 54 / DF**

estado inconstitucional, uma vez que já foram apresentados planos, já houve uma evolução nesse tratamento, tanto da Amazônia quanto dos outros biomas, mas principalmente em relação à Amazônia Legal. Também vou pedir vênia à eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, no sentido da declaração do estado inconstitucional de coisas. Entendo que, se a situação tivesse permanecido, estaríamos efetivamente, como descrito detalhadamente no voto da eminente Ministra-Relatora, no estado inconstitucional. A partir do momento em que condutas governamentais são praticadas, mesmo que possamos entender de maneira ainda insuficiente para resolver o problema, houve uma inflexão governamental do Poder Executivo no sentido de "*estancar a boiada*" - como era dito por um ex-Ministro do Meio Ambiente -, e a partir disso começar a tratar o meio ambiente com a seriedade necessária.

Não preciso lembrar a todos que a atual Ministra do Meio Ambiente, Ministra Marina Silva, é uma das pessoas com maior credibilidade internacional na proteção do meio ambiente e empresta sua credibilidade ao exercício da função executiva. Isso é muito importante, inclusive para que outros países possam financiar projetos e fundos de proteção ao meio ambiente no Brasil.

Entendo que a situação não se resolveu, por óbvio, como aponta a Ministra Cármen Lúcia, mas não poderia dizer que a atual situação é um estado inconstitucional de coisas. Aqui, peço vênia à eminente Ministra e não vou declarar o estado de coisas inconstitucional.

No tocante às políticas públicas, podem ser ainda insuficientes, exatamente por isso estamos votando no sentido da complementação, mas estão sendo realizadas.

Acompanho as demais propostas da eminente Ministra Cármen Lúcia.

Na questão discutida sobre CNJ e Supremo Tribunal Federal - o Ministro Flávio Dino bem levantou isso -, em que pese o CNJ ser um órgão administrativo da seara do Poder Judiciário, parece-me que, até por ser presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, a função de fiscalização, a função da tentativa de composição, é mais administrativa

**ADO 54 / DF**

do que jurisdicional - sempre com a possibilidade, por óbvio, de o Supremo Tribunal Federal rever eventuais posicionamentos. O CNJ, inclusive, está mais aparelhado, no bom sentido, de infraestrutura, para essa situação. Mantenho, como a eminente Ministra Cármen Lúcia colocou, a questão do CNJ.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ministro Alexandre, acho que a questão que o Ministro Flávio Dino suscitou é uma questão que merece reflexão, tendo em vista toda a delicadeza da relação entre os Poderes e aquele ponto a que me referi ontem sobre a execução das decisões de uma corte constitucional. Transfere-se ao CNJ o monitoramento, o aparelhamento ou até a instrução de procedimentos, mas o diálogo entre os Poderes há de ser feito pelos órgãos de cúpula. Acho que foi esta a mensagem: o Presidente do Tribunal é quem deve cuidar da execução dos seus julgados.

Vivemos, historicamente, desde a promulgação da Constituição, impasses com a chamada omissão inconstitucional. Felizmente fomos, depois, fazendo aprimoramentos e concretizações. Fazíamos um mero apelo, cientificávamos o Congresso, e aquilo se perdia nos escaninhos, por nunca haver um procedimento. Parece-me que é um bom momento, considerando todo o contexto em que estamos envolvidos, de discutir essa temática.

Valendo-me do direito comparado, esses dias, há algum tempo, conversava com um antigo Presidente da Corte Constitucional Alemã, *Vofskuhle*, que esteve no Brasil. Ele dizia que, normalmente, a cada semestre ou, pelo menos, a cada ano, faz-se uma reunião dos Poderes para fazer um tipo de avaliação da situação constitucional. Envolve, portanto, todos os chefes de Poderes. Acho que é um pouco nesse sentido que essa questão se coloca.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sim, sim, compreendi bem.

Em relação ao diálogo institucional, concordo plenamente com Vossa Excelência e com o Ministro Flávio Dino, mas, na parte operacional, nada impede que haja essa delegação ao CNJ. Ontem, foi lembrado pelo

**ADO 54 / DF**

Ministro Toffoli, que houve a delegação ao então Presidente do TRF, Desembargador Jirair Meguerian, que foi meu Colega no Conselho, quando o Ministro Flávio Dino era Secretário-Geral do Conselho, para efetivar as medidas necessárias.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - E que reportará ao Supremo Tribunal Federal que algo não está sendo cumprido adequadamente.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Então, Presidente, ainda, aqui, acompanho as medidas que a Ministra Cármen disse que incorporaria, sugeridas pelo Ministro André, de que as metas e indicadores do plano de combate sejam revistos constantemente e as demais metas - não vou repetir todas elas.

Em suma, Presidente, salvo a questão do estado de coisas inconstitucional, acompanho a eminente Ministra Cármen Lúcia, com as sugestões do Ministro André que foram incorporadas e com a sugestão do Ministro Flávio sobre os créditos suplementares, que acho que todos incorporaram também.

É o voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Em complemento ao relatório da Ministra CÁRMEN LÚCIA, anoto que o caso trata de julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade em face de alegada omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro de Estado do Meio Ambiente *“na tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e §1º, incisos VI e VII da Constituição Federal”*; e da ADPF 760 proposta pelos Partidos PSB, REDE, PV, PT, PSOL e PC do B, na qual também questionando a questão do desmatamento na Floresta Amazônica, que caracterizaria um *estado de coisas inconstitucional*, a demandar o enfrentamento pela CORTE mediante um *litígio estrutural*, para tratar de questões ambientais ligadas aos *atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade*

**ADO 54 / DF**

*administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo a desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática”, formulando pedidos relacionados à execução efetiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, PPCDAm, com o arbitramento de metas de redução de desmatamento, bem como a adoção, pela CORTE, de medidas de condução processual visando a monitoramento da implementação das ações.*

A respeito da **ADO 54**, os fatos alegados, resumidamente, são os seguintes: aumento crítico nos índices de desmatamento; desestruturação da atuação dos órgãos ambientais; paralisação do Fundo Amazônia; descumprimento de metas de preservação ambiental assumidas pelo Brasil perante a comunidade internacional; conduta pessoal do Presidente da República do então Ministro de Estado do Meio Ambiente em favor de grupos envolvidos com a degradação ambiental, entre outros elementos fáticos.

O Partido Requerente formulou os seguintes pedidos:

“1 – Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, ad referendum do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;

2 – Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;

3 – Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da

**ADO 54 / DF**

República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:

- 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.

5 – Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária”.

Foram apresentadas informações pelo Presidente da República (Mensagem 753, e-doc. 20 e seguintes, Pet. 110.291/2020), nos quais descreve o conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público federal em matéria de proteção ambiental, sustentando a ausência de omissão inconstitucional.

A Advocacia-Geral da União (eDoc. 44) opinou pelo não conhecimento (inadequação da medida e ausência de questão constitucional) e, no mérito, pela improcedência da ação, sob argumento de que *“a definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não se verifica, portanto, a omissão inconstitucional indicada pelo requerente”*.

O Procurador-Geral da República (eDoc. 59) se manifestou com conteúdo semelhante, apontando: (a) não cabimento da ADO para controle de opção política própria do Poder Executivo; (b) ausência de



**ADO 54 / DF**

omissão inconstitucional, afirmado que *“os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil”*.

Em relação à ADPF 760, o delineamento fático apresentado pelos Requerentes apontam que a atuação de vários órgãos do Poder Executivo federal (MMA, IBAMA e ICMBio) teria resultado no aumento expressivo e sem precedentes dos índices de desmatamento, queimadas e incêndios na Amazônia em 2019 e em 2020, inclusive em terras indígenas e em unidades de conservação, acarretando o descumprimento de metas climáticas assumidas pelo Brasil e na violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Relatam que o PPCDAm foi instituído em 2004 visando ao *“combate ao desmatamento com esforços coordenados e contínuos entre diversos órgãos e Ministérios da União, inicialmente organizados em 3 eixos: (a) Ordenamento Fundiário e Territorial; (b) Monitoramento e Controle Ambiental; e (c) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. Também com esse objetivo, foram criadas Unidades de Conservação ambiental (UCs) e reconhecidas Terras Indígenas (TIs), cobrindo imensa área que passou a ser assim protegida”*.

Também nesse período (2004-2011), ainda segundo os Requerentes, os orçamentos públicos do MMA e do IBAMA teriam se mantido no seguinte patamar: *“Em 2011, a despesa liquidada do MMA somava R\$ 3.635.939.300 (25% maior do que em 2004) e a despesa discricionária da subfunção de preservação e conservação ambiental somava R\$ 145.416.392 (33% maior do que em 2004). O orçamento do IBAMA apresentou um aumento de 7% na sua despesa liquidada (valor em 2011 de R\$ 1.719.294.520) e 4% na despesa discricionária liquidada (valor em 2011 de R\$ 345.092.842)”*.

Foi editada a Lei 12.187/2009 (*Política Nacional sobre Mudança do Clima*) e o Decreto 7.390/2010 (substituído pelo Decreto 9.578/2018), que internalizaram na legislação nacional as metas assumidas pelo Brasil para a diminuição de emissões de gases causadores da emergência climática,

**ADO 54 / DF**

entre elas a meta de redução do desmatamento da Amazônia em 80% (em relação à média 1996-2005).

A fiscalização ambiental foi instrumentalizada por novos sistemas de monitoramento, como o PRODES (*Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica por Satélite*) e o DETER (*Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real*).

Essa política pública teria sido bem sucedida, com a "*redução significativa, gradual e contínua do desmatamento, ano após ano, no período entre 2004 a 2012. O índice de desmatamento, que em 2004 estava em 27.772 km<sup>2</sup>, passou para 4.571 km<sup>2</sup> em 2012 – redução de 83%*". Mas o desmatamento voltaria a aumentar no período subsequente (2012-2018), que os Requerentes atribuem à redução dos esforços da União com a efetividade do PPCDAm, com menos aporte de recursos orçamentários para atividades de proteção ambiental.

Alegam que o Governo Federal teria assumido postura de declarada hostilidade aos órgãos ambientais, com críticas à atuação do IBAMA/ICMbio, e virtual abandono do PPCDAm. Elencam as seguintes alegações: **(a)** drástica redução da fiscalização e controle ambientais, demonstrada pela queda nas ações de polícia ambiental e autuações por ilícitos ambientais; **(b)** desestruturação dos órgãos ambientais por meio da inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública; **(c)** edição de atos regulamentares destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente, como o Decreto 9.760/2019, que alterou o Decreto 6.514/2008 para incluir uma nova fase do processo sancionatório ambiental (audiência de conciliação), suspendendo o trâmite processual; o Decreto 10.084/2019, que permitiu atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal; e o Despacho Interpretativo 7.036.900/2020, emitido pelo presidente do IBAMA, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização sobre a exportação de madeira nativa; **(d)** atos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental, como a exoneração do Diretor-Presidente do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), sob alegação de que o órgão estaria divulgando informações falsas e "*agindo a*

**ADO 54 / DF**

*serviço de uma ONG*"; a exoneração da Coordenadora Geral de Observação da Terra do INPE, responsável pelo monitoramento do desmatamento na Amazônia, com acusações semelhantes; a indisponibilidade de informações sobre ações ambientais desenvolvidas e seus resultados; **(e)** a fragilização do PPCDAm, por meio da transferência da ANA para o Ministério do Desenvolvimento Regional e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão que também assumiu a função de gerenciar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), entre outras medidas que mencionam.

Foram apresentadas informações pela Presidência da República, pelo MMA, INPE, IBAMA, ICMBio e FUNAI, nas quais indicadas as ações que teriam sido efetivamente executadas por órgãos ambientais no período questionado pelos Requerentes, além de dados e justificativas técnicas e operacionais para o desempenho apurado, como a pandemia do coronavírus, a piora na situação fiscal e econômica do país, etc.

A Advocacia-Geral da União, tal como na ADO 54, opinou pela não conhecimento e, no mérito, pela IMPROCEDÊNCIA, argumentando que *"a definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos e ao cumprimento de diretrizes climáticas, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal"*. Descartou a caracterização do estado de coisas inconstitucional, alertando que *"o acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes"*.

O Procurador-Geral da República se manifestou com a mesma orientação do parecer aportado aos autos da ADO 54.

Iniciado o julgamento da matéria na Sessão do Pleno de 6/4/2022, a Ministra Relatora proferiu voto pela PROCEDÊNCIA das duas ações, para, reconhecendo o *"estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica"* determinar as seguintes providências:

**ADO 54 / DF**

“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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima anual de desmatamento na

**ADO 54 / DF**

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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil;

a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público;

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;

b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento

**ADO 54 / DF**

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;

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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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,

**ADO 54 / DF**

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”.

Naquela oportunidade, pediu vista do caso o Ministro ANDRÉ MENDONÇA, que agora o devolve para continuidade de julgamento.

É o relato do essencial.

De início, observo que o debate da matéria foi iniciado perante esse Plenário no contexto de diversas ações de controle concentrado que tratavam da questão ambiental, sobretudo a questão do desmatamento na Floresta Amazônica. Nesse sentido, menciono os julgamentos já finalizados: ADPF 651, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/4/2022, DJe de 29/8/2022; ADO 59, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 3/11/2022, DJe de 16/8/2023; ADI 6148, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, redator p/ ac. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2022, DJe de 15/9/2022; e ADI 6808, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/4/2022, DJe de 14/7/2022.

No curso desses julgamentos, manifestei-me a respeito de várias das matérias em debate no presente caso, a começar pelo cabimento da ADO e da ADPF para enfrentamento das questões constitucionais suscitadas a respeito da proteção ambiental.

Como é do conhecimento de todos, e assim já expus em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 39ª edição, São Paulo: Atlas, 2023, Capítulo 12, item 12), a Constituição Federal prevê a competência da CORTE para declarar a inconstitucionalidade por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma constitucional, e, conseqüentemente, dar ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, inclusive, em se tratando de órgão administrativo, assinalando prazo para fazê-lo em 30 dias.

**ADO 54 / DF**

Assim, tem cabimento a ADO quando o Poder Público se abstém de um dever que a Constituição lhe atribuiu.

O objetivo pretendido pelo legislador constituinte de 1988, com a previsão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, foi conceder plena eficácia às normas constitucionais que dependessem de complementação infraconstitucional.

A esse respeito, a jurisprudência desta CORTE discrimina certos requisitos para a caracterização da omissão passível de controle via ação direta, conforme se depreende, por exemplo, do voto do eminente Ministro CELSO DE MELLO na ADI 1.439-MC (DJ de 30/5/2003), cujo excerto segue transcrito:

“O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade, portanto, pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em uma *facere*, gera a inconstitucionalidade por ação.

Pode ocorrer, no entanto, que o Poder Público deixe de adotar as medidas, legislativas ou não, que sejam necessárias para tornar efetivos, operantes e exequíveis os próprios preceitos da Constituição. Em tal situação, o Estado abstém-se de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs.

Desse *non facere* ou *non prestare*, resulta a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público”.

As hipóteses de ajuizamento da presente ação não decorrem de qualquer espécie de omissão do Poder Público, mas em relação às normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo, em que a Constituição investe o Legislador na obrigação de expedir comandos normativos. Por exemplo, art. 128, § 5º, da CF, que



**ADO 54 / DF**

estabelece a necessidade de edição de lei complementar para estabelecer a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Além disso, as normas programáticas vinculadas ao princípio da legalidade, por dependerem de atuação normativa ulterior para garantir sua aplicabilidade, também são suscetíveis de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. É o caso, por exemplo, do art. 7º, XI, da CF, que prevê a participação dos empregados nos lucros, ou resultados da empresa, conforme definido em lei.

Veja-se, relacionado a esse contexto de controle da omissão, a imposição pelo Poder Judiciário de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, confira-se a decisão da CORTE no RE 592.581, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/8/2015, DJe de 1/2/2016.

Assim, a inconstitucionalidade consiste nessa conduta negativa, referente a um determinado âmbito de atuação do Estado para o qual a Constituição determinou que o Poder Público tivesse uma conduta positiva, com a finalidade de garantir a aplicabilidade e eficácia da norma constitucional. A incompatibilidade entre a conduta positiva exigida pela Constituição e a conduta negativa do Poder Público omissa configura-se na chamada inconstitucionalidade por omissão (RAMOS, Dirceo Torrecillas. *O controle de constitucionalidade por via de ação*. São Paulo: Angelotti, 1992. p. 100).

Deve ser anotado, porém, conforme consignei em outros julgados perante essa CORTE, de minha relatoria, tratando especificamente das omissões legislativas (ADO 31-AgR, Tribunal Pleno, julgado em 9/4/2018, DJe de 16/4/2018; ADO 49-AgR, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/2018, DJe de 20/11/2018; e ADO 53AgR-ED, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, DJe de 27/2/2020), que “*omissão legislativa*” não se confunde com “*opção legislativa*”, que se consubstancia em legítima discricionariedade do Congresso Nacional, no exercício de sua função legiferante precípua. Com esse mesmo sentido: ADO 22, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 22/4/2015, DJe de 3/8/2015.

**ADO 54 / DF**

Portanto, só há o cabimento de ADO quando a Constituição obriga o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte, pois, como ressalta Canotilho,

“a omissão legislativa (e ampliamos o conceito também para a administrativa) só é autônoma e juridicamente relevante quando se conexas com uma exigência constitucional de ação, não bastando o simples dever geral de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional. Um dever jurídicoconstitucional de ação existirá quando as normas constitucionais tiverem a natureza de imposições concretamente impositivas”. (CANOTILHO, J. J. Gomes. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 354)

Note-se que esta omissão poderá ser absoluta (total) ou relativa (parcial), como afirma, em sede doutrinária, o Ministro GILMAR MENDES, pois “a total ausência de normas, como também a omissão parcial, na hipótese de cumprimento imperfeito ou insatisfatório de dever constitucional de legislar” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996 p. 289).

O que se pretende é preencher as lacunas inconstitucionais, para que todas as normas constitucionais obtenham eficácia plena (PIOVESAN, Flávia C. *Proteção judicial contra omissões legislativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995 p. 97).

Para combater esta omissão, denominada doutrinariamente de *síndrome de inefetividade*, por acarretar a inaplicabilidade de algumas normas constitucionais, a Constituição Federal trouxe-nos a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A situação tratada nos presentes autos se ajusta perfeitamente ao permissivo constitucional.

Para a devida caracterização da omissão inconstitucional, apta a ensejar o cabimento da ADO, não é indispensável que as medidas concretas frustradas ou obstaculizadas pela inércia do Poder Público

**ADO 54 / DF**

estejam expressamente previstas no texto constitucional, como, de fato, não há na Constituição norma expressa a respeito de medidas concretas para a preservação da Floresta Amazônica.

A relevância da Floresta Amazônica e o reconhecimento dos sérios agravos à sua integridade ecológica, quando confrontada com os deveres de proteção ambiental atribuídas ao Poder Público pelos arts. 23, VI e VII, c/c art. 225, da CF, respalda a afirmação de que a alegada inércia na adoção de medidas adequadas põe em causa o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Em vista disso, acompanho a Ministra Relatora e CONHEÇO da ADO 54.

Sobre o cabimento e adequação da ADPF 760, observo que a abordagem *estrutural* proposta pelos Requerentes não se mostra incompatível com a dimensão das medidas pleiteadas, que almejam, em certa medida, operar uma reestruturação institucional diante de um quadro grave e urgente de desrespeito a direitos fundamentais, conforme já decidido por esta SUPREMA CORTE ao conhecer de medidas de igual natureza em outras oportunidades: ADPF 347-MC (questão carcerária), Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2016; ADPF 709-MC-Ref (vacinação de povos indígenas e quilombolas), Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/10/2020; ADPF 756-TPI-Ref (ausência de insumos hospitalares durante a pandemia), Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 30/3/2021; ADPF 635-MC (letalidade policial nas operações em favelas), Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022.

Anoto ainda a minha decisão nos autos da ADPF 976 (DJe de 28/7/2023, sob referendo na SV de 11 a 21/8/2023), sobre a violação estrutural dos direitos da população em situação de rua.

É firme, portanto, a compreensão da CORTE no sentido do cabimento de ADPF para apreciação de violações estruturais de direitos fundamentais decorrente da execução de políticas públicas falhas ou insuficientes.

**ADO 54 / DF**

Assim, CONHEÇO da ADPF 760.

No mérito, ACOMPANHO a Ministra Relatora, entendendo que a conduta do Poder Público federal, à época dos fatos tratados na presente ADO, incorreu em indevida e inconstitucional OMISSÃO quanto à adoção de medidas administrativas mínimas para a proteção da Floresta Amazônica. E essa omissão, tendo a Constituição Federal conferido especial dignidade à preservação ambiental, erigindo-a em direito fundamental, qualifica-se como OMISSÃO INCONSTITUCIONAL, a exigir a atuação da CORTE em sede de jurisdição concentrada.

Além disso, a precariedade e subdimensionamento das ações governamentais em prol da proteção do meio ambiente, ou mesmo a temeridade com que conduzida a política pública em questão, apontam para uma VIOLAÇÃO ESTRUTURAL dos deveres impostos pela Constituição ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos ambientais.

Como já me manifestei em diversos julgamentos perante esse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, ao Presidente da República compete a chefia da administração pública federal no planejamento e na execução de políticas públicas de âmbito nacional, no que se inclui a proteção ambiental.

A princípio, não competiria ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais. Porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas.

Como se sabe, a Jurisprudência da CORTE reconhece ser função institucional do Poder Judiciário, e do SUPREMO TRIBUNAL em especial, *“determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais elou coletivos impregnados de estatura*

**ADO 54 / DF**

*constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático*” (RE 367432-AgR, Rel. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/04/2010, DJe de 14/5/2010).

E, de fato, o caso reclama o exercício desse controle, visto que os vários atos e omissões do Poder Público, tal como documentados nos autos e realçados da tribuna no curso do presente julgamento, não permitem inferir o exercício válido de discricionariedade administrativa, mas sim a quase confessada disposição em expor a integridade do meio ambiente, em seu equilíbrio ecológico, de modo especial o bioma Amazônia, ao cometimento de ilícitos ambientais, como o desmatamento, a exploração irresponsável de recursos naturais (garimpo ilegal, extração ilegal de madeira).

O meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF). Para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurado em sede constitucional, ficou o Poder Público incumbido, entre outros deveres, de proteger a fauna e a flora, sendo vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, § 1º, VII, da CF).

A Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários a sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum.

O meio ambiente deve, portanto, como já tive oportunidade de ressaltar academicamente (Direito Constitucional, Capítulo 15, item 5), ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras,

**ADO 54 / DF**

direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

O texto constitucional também visa à garantia de instrumentalização de proteção ao Meio Ambiente, exigindo a salvaguarda dos recursos naturais e a regulamentação dos processos físicos e químicos que interajam com a biosfera, para preservá-lo às gerações futuras, garantindo-se o potencial evolutivo a partir da aplicação dos princípios fundamentais da ação comunitária (art. 130 R do Tratado da União Europeia): precaução e ação preventiva; correção prioritariamente na fonte dos danos causados ao meio ambiente e princípio do poluidor pagador.

Dessa forma, o aproveitamento dos recursos naturais também deverá ser regulamentado pelo Direito interno ou pelo Direito Internacional (tratados internacionais), tendo como finalidade a regra protetiva do art. 225 da CF, pois a exploração dos recursos biológicos e minerais pode essencialmente causar problemas de poluição e degradação, e, conseqüentemente, sua proteção atende ao princípio da precaução e ação preventiva. A necessidade de preservação dos recursos naturais e, conseqüentemente, a manutenção do equilíbrio mínimo necessário ao meio ambiente estarão sempre a exigir uma adaptação dos conceitos tradicionais do Direito, principalmente o direito de propriedade para fins de aplicação, pois, como bem ressaltado por PASCALE KROMAREKI, existe a necessidade de uma adaptação de certos conceitos para o combate à poluição da água e do ar (Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 34ª ed., p. 893 ss).

A ideia central em nossa Constituição do ponto de vista ambiental é a noção de *sustentabilidade*, de equilíbrio entre bens jurídicos igualmente tutelados pelo texto constitucional. Esse importante aspecto é salientado pelo professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, tratando especificamente do tema sustentabilidade:

**ADO 54 / DF**

“São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como principal objetivo a ser conseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

Isso nos põe diante da necessidade de fazer algumas considerações sobre sustentabilidade. E podemos começar mostrando que esse é um conceito que tem fundamentos constitucionais, pois quando o art. 225 da CF impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações está precisamente dando o conteúdo essencial da sustentabilidade. E essa é uma cláusula que imanta todos os parágrafos e incisos daquele artigo. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza (CF, art. 3º), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável” (Direito Ambiental Constitucional, 8ª edição, págs. 24/26).

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil já

**ADO 54 / DF**

dispunha de uma disciplina jurídica voltada à questão ecológica e à tutela do ambiente. O primeiro marco nacional se deu com a edição da Lei 6.938/1981, que, entre outras inovações, previa a obrigação de o poluidor reparar os danos causados, independentemente de culpa, e conferia ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Na sequência, a Lei 7.347/1985 disciplinou a ação civil pública, que, entre outros interesses difusos e coletivos, visa à preservação do meio ambiente. No dizer de ÉDIS MILARÉ, *“o fato é que sem previsão constitucional expressa, os diversos países, inclusive o nosso, promulgaram (e promulgam) leis e regulamentos de proteção do meio. Isso acontecia porque o legislador se baseava no poder geral que lhe cabia para proteger a saúde humana. Aí está, historicamente, o primeiro fundamento para a tutela ambiental, ou seja, a saúde humana, tendo como pressuposto, explícito ou implícito, a saúde ambiental. (A constitucionalização do direito do ambiente. In: 30 anos da CF e o direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 408).*

O panorama jurídico da proteção ambiental anterior à CARTA MAGNA também foi traçado pelo Ministro CELSO DE MELLO, em decisão proferida no ARE 1044168, DJe de 2/2/2018:

“A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, *Direito Ambiental Internacional*, 2ª ed., 2002, Thex Editora), particularmente no ponto em que se reconheceu ao gênero humano o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Direito Ambiental Constitucional*, p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003,



**ADO 54 / DF**

Malheiros):

A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados.

(...)

O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida”.

Dentro desse contexto emerge, com nitidez, a ideia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe sempre em benefício das presentes e das futuras gerações tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Polícia do Meio Ambiente*, in Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, *A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira*, in Revista Forense 317/161,167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido não ao indivíduo identificado em sua singularidade,

**ADO 54 / DF**

mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, *Direito Internacional Público*, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros, v.g.).

Como se vê, a preocupação com a preservação do meio ambiente não é nova e reflete o reconhecimento, não só em nível nacional, como também pela comunidade internacional, de que o direito de viver em um ambiente saudável, com plenas condições de o ser humano desenvolver todas as suas capacidades sociais, culturais, de trabalho e lazer, encontra raízes no núcleo essencial dos direitos fundamentais atinente à vida, à saúde, à liberdade e à igualdade.

Em 1972, a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano reconheceu o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental à vida humana. Veja-se:

*“Princípio 1*

*O homem tem 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 e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas”.*

**ADO 54 / DF**

No Brasil, conforme mencionado, a Lei 6.938/1981, baseada no estatuto internacional, implementou a Política Nacional do Meio Ambiente e firmou, entre outras importantes diretrizes, que a proteção ambiental é fundamental à dignidade da vida humana. Também ficou estabelecido que o meio ambiente tem natureza jurídica de patrimônio público. E a Constituição Federal de 1988, por sua vez, dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, confirmando a importância da preservação ambiental para as presentes e futuras gerações e para a sadia qualidade de vida. Reforçando essa ideia, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) estabeleceu expressamente que os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, bem como consolidou a expressão desenvolvimento sustentável. Trata-se de suprir as necessidades da geração presente sem comprometer os recursos naturais para a satisfação das demandas das gerações futuras.

A propósito, no julgamento do MS 22.164, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 17/11/1995, destacou-se que o meio ambiente insere-se entre os direitos de terceira geração de titularidade coletiva e que constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos. Eis a ementa do acórdão, no que interessa ao presente:

“(…) A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O DIREITO A INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE - TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, A PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS

**ADO 54 / DF**

DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLITICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLASSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALCAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONOMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICA COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUIDOS 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 NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINARIAS”.

Posteriormente, o Pleno desta CORTE reafirmou essa interpretação, na ADI 3.540 MC (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 3/2/2006), na qual se enfatizou, inclusive, a natureza transgeracional do direito ao meio ambiente saudável e íntegro. Nesses termos:

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

**ADO 54 / DF**

impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral”.

A qualificação de direito fundamental atribuída ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já foi reiteradamente proclamada pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, como se depreende dos seguintes precedentes: ADI 4.988, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 5/10/2018; ADI 4.066, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2017; ADI 4.983, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/2017; ADI 4.029, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 27/6/2012; ADI 1.856, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 14/10/2011; e ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 4/6/2012).

Com efeito, em sede constitucional, o art. 225 consagrou como obrigação do Poder Público e de toda a coletividade a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, *in verbis*:

“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”.

Assim, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção. Tem-se, assim, um regime jurídico especial, que exorbita o Direito Comum.

Sempre é válido lembrar que os direitos humanos fundamentais colocam-se como uma das previsões absolutamente necessárias a todas as Constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar ao pleno desenvolvimento da personalidade. Veja-se que o artigo 5º, §2º, da CF/88 prevê que os direitos

**ADO 54 / DF**

e garantias expressos na Magna Carta não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Logo, sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto tanto na Constituição como em diversos tratados internacionais, torna-se incontestado seu caráter fundamental.

No contexto da Amazônia Legal, a instrução dos autos conduzida pela Ministra Relatora, com dados confiáveis (e não seriamente contestados) dos sistemas de monitoramento do INPE, corroborados pelo auditorias e controle externos, do TCU, CGE e do próprio MMA, demonstra o nível alarmante e intolerável de dano e degradação ao qual referido bioma vem crescente e ininterruptamente sendo submetido no passado recente, tanto em decorrência da exposição à ações ilícitas, como desmatamento e mineração ilegal, como pela desestruturação das ações governamentais de repressão a esses ilícitos.

Esses fatos já foram tratados por essa CORTE nos julgamentos recentes da ADPF 651 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/4/2022, DJe de 29/8/2022), da ADPF 708 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 4/7/2022, DJe de 28/9/2022); ações nas quais se produziu uma compreensão ampla da realidade ambiental atual.

Registro que, ainda em 2019, nos autos da ADPF 568, que tratava da alocação de recursos públicos arrecadados no contexto da Operação Lava Jato, presidi reuniões multilaterais com diversas autoridades e órgãos envolvidos - Presidência da Câmara e com União/Tesouro Nacional, por meio da Advocacia-Geral da União, com a interveniência da Presidência do Senado Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que culminou na homologação do Acordo sobre a Destinação dos Valores, cuja repartição contemplou já em vista de sérios agravos à integridade bioma amazônico, decorrentes de queimadas e desmatamentos a destinação de mais de R\$ 1 bilhão para ações de *prevenção, fiscalização e ao combate do desmatamento, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal*, inclusive mediante execução descentralizada pelos Estados-

**ADO 54 / DF**

membros da região amazônica.

Já naquele contexto, que se intensificou nos anos seguintes, tal medida atendia a um forte apelo da sociedade civil em favor da efetiva ação do Poder Público na prevenção de danos irreversíveis ao meio ambiente.

No caso agora em julgamento, o montante contingenciado alcança um patamar bem superior, sem que possa ser inferido qualquer razão consistente para a inatividade do Fundo Amazônia.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais INPE informou que mantém dois sistemas de monitoramento para quantificar a ocorrência de desmatamentos na Amazônia Legal brasileira: o Sistema PRODES, que disponibiliza o *“inventário anual de perda de floresta primária (desmatamento) utilizando imagens de satélites de observação da terra e o DETER, que é um sistema de alertas de desmatamento voltado primordialmente para o apoio e à fiscalização e controle do desmatamento e da degradação florestal”*.

E apresentou gráficos, mapas e tabelas referentes aos anos de 2013 e 2019, que dão conta do nível alarmante de desmatamento no bioma em questão, fortalecendo a tese defendida pelos Requerentes de que as ações governamentais em andamento se mostraram insuficientes para prevenir e reprimir a degradação ambiental.

Mesmo reconhecida a necessidade de deferência, pelo Poder Judiciário, ao exercício das atribuições próprias dos demais Poderes, nota-se que as providências pleiteadas pelos Requerentes, tal como deferidas pelo voto da Ministra CÁRMEN LÚCIA, não têm qualquer efeito desestruturante sobre a organização e atuação do Poder Executivo, visto que visam, essencialmente, a dar transparência e racionalidade ao exercício das competências próprias dos órgãos ambientais, com ganhos de governança e controle social sobre o tema. Conforme invocado pelo Requerentes, a Jurisprudência da CORTE reconheceu que a necessidade de *“medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária para a proteção de direitos fundamentais justifica, ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional”* (ADPF 347-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO,

**ADO 54 / DF**

Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015).

Da mesma forma, entendo cabível o implemento, pela CORTE, de tutela coletiva estruturante em sede de controle abstrato, para a formulação de uma plano de ação para a efetivação do PPCDAm, com *“cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados”*, todos voltados para a redução do desmatamento da Floresta Amazônica, para a melhor estruturação de órgãos ambientais como IBAMA, ICMBio e FUNAI, sob a supervisão desse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, mediante a apresentação de relatórios e atualizações *“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”*, tal como encaminhado pela eminente Ministra Relatora.

Não obstante todas essas considerações, tenho um pequeno ponto de divergência com relação ao voto da Relatora, notadamente no que diz respeito ao reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional. Entendo que já foram apresentados planos, já houve uma evolução nesse tratamento, tanto da Amazônia quanto dos outros biomas, mas principalmente em relação à Amazônia Legal.

Entendo que, se a situação tivesse permanecido, estaríamos efetivamente, como descrito detalhadamente no voto da eminente Ministra-Relatora, no estado inconstitucional de coisas.

Contudo, a partir do momento em que condutas governamentais são praticadas, mesmo que possamos entender de maneira ainda insuficiente para resolver o problema, houve uma inflexão governamental do Poder Executivo no sentido de *“estancar a boiada”* e a partir disso começar a tratar o meio ambiente com a seriedade necessária.

No tocante às políticas públicas, podem ser ainda insuficientes, exatamente por isso estamos votando no sentido da complementação, mas estão sendo realizadas. Entendo que a situação não se resolveu, por



**ADO 54 / DF**

óbvio, como aponta a Ministra Cármen Lúcia, mas não poderia dizer que a atual situação é um estado inconstitucional de coisas. Aqui, peço vênia à eminente Ministra e não vou declarar o estado de coisas inconstitucional.

Em vista do exposto, salvo a questão do estado de coisas inconstitucional, ACOMPANHO a Ministra Relatora, para CONHECER das ações em julgamento e julgar PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos, a fim de declarar a OMISSÃO INCONSTITUCIONAL no tocante às políticas públicas de proteção ambiental no contexto do bioma Amazônia, para determinar a adoção das medidas administrativas discriminadas pela Ministra Relatora, com as incorporações sugeridas pelos Ministros ANDRÉ MENDONÇA e FLÁVIO DINO relativas à revisão constante das metas e indicadores do plano de combate ao desmatamento na Amazônia e à abertura de crédito extraordinário para assegurar a continuidade das ações governamentais.

É o voto.

**14/03/2024****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora da ADPF 760 e da ADO 54, eminentes Pares, Senhor Procurador-Geral da República.

Vou também proferir voto conjunto, em ambas as demandas. Até onde posso apreender, Sua Excelência, a Relatora, votou pela procedência parcial, sendo que o núcleo de uma eventual dissonância do voto de Sua Excelência com os votos que me antecederam diz respeito ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Entendi que a eminente Ministra-Relatora reconhece a existência de um processo de reconstitucionalização ainda não completado. Por isso, o voto de Sua Excelência reconhecendo uma parcial alteração no quadro fático. Todavia, mantém a declaração do estado de coisas ainda inconstitucional.

Quanto aos demais aspectos, creio que o consenso vai em uma linha de formação da vontade quiçá unânime - pelo menos, até agora - dos demais pontos e sugestões, muito bem sistematizados, no voto de hoje, pelo Ministro Cristiano Zanin - pelo menos a mim trouxe uma ordenação

**ADO 54 / DF**

bastante elencada dos diversos itens.

O voto que trago à colação, Senhor Presidente, como todos os demais Colegas, é um voto também alentado, porque a matéria é extensa e tem a sua complexidade evidente, própria da natureza desses feitos.

O Ministro André Mendonça lembrava da experiência pioneira da Suprema Corte da África do Sul de adoção, em processos estruturais dessa ordem, de procedimentos de verificação periódica e escrutínio, por meio da adoção de compromissos significativos e da observação subsequente do seu respectivo cumprimento.

Efetivamente, o Tribunal vem-se encontrando com essa nova realidade. Temos aqui, nesses últimos, pelo menos, cinco, oito anos, um conjunto significativo de feitos que demandam essa compreensão.

Por isso, Senhor Presidente, em muito boa hora, Vossa Excelência instalou o Núcleo de Processos Complexos e Estruturais, que vem prestando um auxílio imenso, inclusive em feitos da nossa relatoria.

É por isso que o voto, não raro, e a reflexão se aproximam de mais de oitenta páginas, procurando dissecar essa ordem de ideias. Obviamente, não vou ler o voto, mas vou pontuar cinco ou seis aspectos para subsidiar a posição que tomarei em relação a esse ponto específico do estado de coisas ainda inconstitucional.

No mais, vou juntar o voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO VOGAL**

**VOTO CONJUNTO ADPF 760 E ADO 54**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório formulado pela i. Relatora.

Sobre a ADPF 760, em apertada síntese, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada por diversos partidos políticos, com o intuito de apontar atos omissivos e comissivos por parte da União e respectivos órgãos públicos federais na “*execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional*”.

Sustentam que a política ambiental operada no Brasil a partir de

**ADO 54 / DF**

2019 viola diversos preceitos fundamentais a seguir listados:

*“23. Como sabido, em que pese não haver taxatividade sobre o enquadramento de elementos constitucionais como preceitos fundamentais, existe sólido consenso jurisprudencial no sentido de integrarem tal conceito, entre outros: as bases teleológico-normativas da República (artigo 1.º), seus propósitos (artigo 3.º), os direitos e deveres individuais e coletivos (artigos 5.º e outros) e os direitos sociais (artigo 6.º e outros), inclusive aqueles direitos compreendidos pelo Título VIII da Ordem Social (artigos 193 a 232).*

*24. Pelo fatos apresentados abaixo, incluindo-se o aumento histórico do desmatamento na Amazônia e em suas Áreas Protegidas em 2019 e em 2020, observa-se que atos omissivos e comissivos do Poder Público federal causam grave violação e lesão irreparável ao direito fundamental das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225) e, por decorrência, aos direitos à vida (artigo 5.º), à vida digna (artigo 1.º, III) e à saúde (artigo 196), bem como aos direitos fundamentais dos povos indígenas às suas terras tradicionais (artigo 231), dos povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216 da CF e artigo 68 do ADCT) e direitos fundamentais das crianças e adolescentes (artigos 227).*

*25. A lesão grave e irreparável objeto da ADPF tem como origem o reiterado descumprimento de deveres constitucionais direcionados ao Poder Público, a saber: dever de zelar e conservar o patrimônio público (artigo 23, I); dever de proteger os bens de valor cultural e as paisagens notáveis (artigo 23, III); dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição (artigo 23, VI); dever de preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, VII); dever geral de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (artigo 225); dever de não degradar o meio ambiente (artigo 225); deveres de precaução e de prevenção (artigo 225); dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (artigo 225, § 1.º, I); dever de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País (artigo 225, § 1.º, II); dever de atuar para proteger espaços territoriais especialmente protegidos (artigo 225, § 1.º, III); dever de proteger a fauna e a flora e*

**ADO 54 / DF**

*dever de não realizar práticas que coloquem em risco sua função ecológica (artigo 225, § 1.º, VII); dever de fiscalizar e controlar atividades danosas e ilícitas contra o meio ambiente (artigo 225, § 3.º); dever de proteger a Amazônia enquanto patrimônio nacional (artigo 225, § 4.º); dever de combate à emergência climática (artigo 225); dever de proteger as TIs (artigo 231); dever de proteger os demais territórios e demais direitos de povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216); e dever de prioridade absoluta a crianças e adolescentes (artigo 227).”*

(fls. 13 e 14 da petição inicial)

Os atos e omissões elencados na exordial relatam, segundo os autores, o reiterado descumprimento de deveres constitucionais direcionados ao Poder Público, em especial na efetivação dos mandamentos contidos no artigo 225 do texto constitucional:

*“(i) atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais; (iii) inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública; (iv) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (v) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (vi) a extinção branca do PPCDAm”.*

(fl. 14 da petição inicial)

Após longo arrazoado a demonstrar as violações apontadas, formulam os Requerentes os seguintes requerimentos:

**“439. Ao final, os Partidos Arguentes, corroborados pelas Entidades que pleiteiam ingresso como *amici curiae*, requerem sejam julgados procedentes os pedidos finais, conforme segue:**

**(i) Requerem seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo**

**ADO 54 / DF**

**federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global.** Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes *parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar*, a serem marcados pela **progressividade das ações e resultados**:

(i.1) **Até 2021, a redução efetiva dos 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 a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020.** Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

(i.2) **A redução efetiva e contínua, até a sua 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;**

(i.3) **O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e**

**ADO 54 / DF**

Controle do PPCDAm; e

(i.4) **O atendimento**, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, **dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.**

(ii) Considerada a gravidade do quadro de *absoluta insuficiência estrutural* das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, **requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.**

440. Sobre a condução processual, requerem

(iii) *Com vistas a garantir a efetividade e a contínua progressividade das ações estatais* no cumprimento das medidas cautelares objeto da presente ADPF: **requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal, que e confirme o cumprimento da medida cautelar e se execute satisfatoriamente o PPCDAm, apresentando cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a**



**ADO 54 / DF**

**garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública em questão, considerados os parâmetros objetivos mencionados no item (i), acima, tudo a ser homologado por esse Excelso Pretório;**

(iv) *Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira*, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: **requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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;

(v) **Requerem seja criada Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação**, a ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteada pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-

**ADO 54 / DF**

se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades *amici curiae* da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e personalidades designadas por Vossa Excelência;

(vi) Ademais, *considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo.*

441. Ademais, requerem sejam mantidos os termos dos presentes pedidos cautelares – voltados à **execução** – em caso de eventual substituição parcial ou total ou ainda de qualquer outra alteração da situação fática relacionada à denominação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, registrando-se desde já que, caso isso ocorra, deverão estar incluídos nos eventuais novos instrumentos de planejamento governamental, diretrizes estratégicas, linhas de atuação, metas concretas, ações definidas para cada meta, cronograma para o alcance de cada meta, distribuição de competências e de responsabilidades em cada órgão governamental perpassando diferentes ministérios, articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais), fontes claras de recursos, resultados esperados e indicadores para monitoramento dos resultados, tudo específico para o bioma da Amazônia e visando o

**ADO 54 / DF**

cumprimento das metas climáticas brasileiras, tal como especificado nos pedidos. Em face do princípio da vedação ao retrocesso e demais mandamentos constitucionais aplicáveis, novos planos de prevenção e combate ao desmatamento da Amazônia devem contemplar, no mínimo, o rigor ambiental e a robustez técnica da última fase do PPCDAm, nunca menos.

442. Requerem, ainda, que a adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento.

443. Por fim, solicitam seja determinado que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional.”

Foram solicitadas informações ao Presidente da República, ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, ao INPE, IBAMA, ICMBio e FUNAI.

A Advocacia-Geral da União requer que a ação não seja conhecida e, no mérito, seja julgada improcedente:

*“Política ambiental. Desmatamento e metas climáticas. Supostas falhas na condução da política pública ambiental imputadas ao Governo federal, especialmente em relação ao bioma Amazônia e ao respectivo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como aos direitos fundamentais relativos a crianças e adolescentes e aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Preliminares. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Inadequação*

**ADO 54 / DF**

*do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos e ao cumprimento de diretrizes climáticas, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não caracterizado o estado de coisas inconstitucional. A execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente constitui atividade inserida no âmbito de sua competência administrativa. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.”*

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e pela improcedência dos pedidos:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA. IMPUGNAÇÃO A ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DO IBAMA, DO ICMBIO E DA FUNAI NA COIBIÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO

**ADO 54 / DF**

GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELAS ARGUMENTES.

1. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.

2. A definição, a execução e a gestão de políticas públicas de proteção ambiental, orientadas pela normatização constitucional e infraconstitucional, são atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com *expertise* específica.

3. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política ambiental demanda o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade.

4. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

5. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

6. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

7. Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a

**ADO 54 / DF**

velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa, atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas.

8. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADPF e com a função jurisdicional *per se*.

11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo que *“executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, efetuem a fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas”*, com imposição de metas e resultados a serem alcançados e apresentação de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

12. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto,

**ADO 54 / DF**

suficiência ou insuficiência das medidas que vêm sendo adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

- Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos.”

Quanto à ADO 54, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, com o intuito de apontar omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro de Estado do Meio Ambiente na tarefa de combater o desmatamento na Amazônia, para atingir o fim de tornar efetivo os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, *caput* e §1º, incisos VI e VII da Constituição Federal.

Sustentam que a política ambiental operada no Brasil a partir de 2019 mostra-se omissa em proteger a Floresta Amazônica, somada aos graves discursos das autoridades, desacreditando dados do INPE e promovendo demissões nos órgãos, acarretando a proximidade do ponto de ruptura da Floresta e tornando mais complexo o alcance da meta 15.2 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para o ano de 2020, dado o grave aumento do desmatamento na região.

Nesse sentido, requer:

“1 – Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, *ad referendum* do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;

2 – Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;

3 – Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados

**ADO 54 / DF**

anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:

- 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.

5 – Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária;”

Foram solicitadas informações ao Presidente da República e ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.

A Advocacia-Geral da União requer que a ação não seja conhecida e pelo indeferimento da medida cautelar:

*“Política ambiental. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente quanto à adoção de providências administrativas para combater o desmatamento na Amazônia. Preliminares. Inadequação da via eleita. Ausência de questão constitucional. Inadequação do uso do controle abstrato para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. A definição e*



**ADO 54 / DF**

*a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não se verifica, portanto, a omissão inconstitucional indicada pelo requerente. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.”*

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e pela improcedência dos pedidos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL NO SENTIDO DE COIBIR TAIS PRÁTICAS. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS

**ADO 54 / DF**

DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELA PARTE AUTORA.

1. Diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em ADO, reconhecer-se omissão inconstitucional.

2. Não cabe ADO para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. Afasta-se aplicação da fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade quando não preenchidos os requisitos da ação correta.

4. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

5. Em matéria ambiental, o Poder Judiciário há de pautar-se pela aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas.

6. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.

7. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam inúmeras medidas adotadas pelo Governo Federal para reduzir ao máximo possível o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

8. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas

**ADO 54 / DF**

de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Exetutivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADO e com a função jurisdicional.

9. Eventual acolhimento do pedido formulado, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo *“para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia”*, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

10. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

- Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.”

Analisados todos os complexos aspectos inerentes às ações colocadas a julgamento, compreendo pela plena cognição, e desde logo anuncio voto pela procedência dos pedidos, em fundamentação que a seguir exponho.

**Das preliminares relativas à ADPF 760**

Alegam o Presidente da República, o Ministro de Estado do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República razões preliminares a impedir o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em sua manifestação, a Presidência da República alega

**ADO 54 / DF**

litispendência em relação a diversas outras demandas que tramitam nesta Corte: ADPF 708 (que debate a paralisação do Fundo Clima), ADPF 735 (que questiona a instituição da Operação Verde Brasil 2, que militarizaria a fiscalização ambiental e atribui a coordenação da política às Forças Armadas e não aos órgãos ambientais), ADPF 743 (objetivando seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia), ADPF 746 (que objetiva o reconhecimento de omissões do Poder Executivo em face de seus deveres em matéria de meio ambiente, em especial em relação aos biomas Pantanal e Amazônia), ADPF 747 (que questiona Resolução do CONAMA que reduz a proteção às áreas de manguezais e restingas), ADPF 755 (em face de Decreto que introduz fase conciliatória suspensiva aos processos sancionadores ambientais, resultando em paralisações injustificáveis e ausência de punição aos infratores ambientais), ADO 54 (que aponta omissões do Poder Público no combate do desmatamento na Amazônia), ADO 59 (que aponta omissões quanto à suspensão da paralisação do Fundo Amazônia).

No entanto, a caracterização de litispendência tem os seguintes requisitos, nos termos do Código de Processo Civil:

“Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar:

(...)

VI - litispendência;

(...)

§ 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.

§ 2º **Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.**

§ 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso.

(...)

Portanto, embora as temáticas inegavelmente sejam convergentes,

**ADO 54 / DF**

não se verificam os requisitos de reconhecimento de litispendência, sendo caso de rejeição da preliminar.

A AGU e a PGR suscitam inadequação da via eleita, ao afirmar ausente questão constitucional, sendo necessária a aferição de normas infraconstitucionais para o deslinde da questão.

*Prima facie*, contudo, não depreendo que a afirmação esteja correta, diante do evidente questionamento das ações e omissões do Executivo Federal e dos órgãos ambientais em relação à redução do desmatamento na Amazônia Legal e do alcance das metas climáticas internacionalmente estabelecidas, em descumprimento ao contido no artigo 225 da Carta Magna e de outros dispositivos constitucionais. Assim, a demanda encontra franco fundamento na Constituição da República, cumprindo os requisitos para seu conhecimento.

De outra parte, tampouco a alegação da necessidade de dilação probatória merece relevo, uma vez facultado aos partícipes em processo objetivo a demonstração documental de suas alegações de ferimento ou não à Constituição, descabendo desqualificar a presente ação por essa razão.

Finalmente, quanto ao fundamento da ausência de verificação do requisito da subsidiariedade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Entendo, com a devida vênia, que está atendido na presente ação o pressuposto da subsidiariedade, haja vista que não se impugna a constitucionalidade de lei ou ato normativo a atrair a propositura da ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade. Em verdade, aponta-se uma situação limite em que as normas existentes e as eventuais providências administrativas não se mostram adequadas, suficientes e eficazes à proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem como a omissão dos órgãos administrativos em combater o desmatamento e evitar, portanto, o colapso climático que se

**ADO 54 / DF**

avizinha como grande tragédia dos tempos atuais.

Compreendo que nenhuma medida que impugne separadamente os atos ou omissões estatais apontados é capaz de sanar a lesão a preceitos fundamentais afirmados na presente ação.

Assim, diante de tal moldura e da relevância da controvérsia veiculada nos autos, admite-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental na espécie.

**Das preliminares relativas à ADO 54**

Alegam o Presidente da República, o Ministro de Estado do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República razões preliminares a impedir o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Questiona a PGR o cabimento de ADO para reconhecer omissão inconstitucional, diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público.

No entanto, a possibilidade de questionamento de conduta omissiva do Poder Público por meio de ação de controle objetivo, não apenas em face de omissão legislativa, é albergada pelo texto constitucional:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

**§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.”**

A Lei nº 9.868/1999 também permite o mesmo raciocínio:

“Art. 12-B. A petição indicará:

**ADO 54 / DF**

**I - a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa:**

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, se for o caso, será apresentada em 2 (duas) vias, devendo conter cópias dos documentos necessários para comprovar a alegação de omissão.”

É o que se depreende do seguinte precedente:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ALEGAÇÃO DE MORA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO. ART. 93, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO DE DEVER CONSTITUCIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. **A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão tem cabimento quando o poder público se abstém de um dever que a Constituição lhe atribuiu.** 2. Não é o que ocorre na presente hipótese, pois não se deve confundir omissão normativa com opção normativa, que se consubstancia em legítima escolha do Presidente do Tribunal de Justiça, para, a partir da análise orçamentária e de responsabilidade fiscal, decidir sobre eventual edição de ato normativo para majoração do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, de forma proporcional ao aumento do subsídio dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, estabelecido pela Lei Federal 13.752/2018. 3. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de

**ADO 54 / DF**

controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 4. Não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidam de interesse relacionado aos magistrados, e os objetivos institucionais perseguidos pela Agravante (FEBRAFITE), voltados, genericamente, à proteção dos interesses dos auditores fiscais da receita estadual e distrital. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes. 5. Agravo Regimental conhecido e desprovido.

(ADO 53 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019)

Há tempos, ademais, diz-se que a técnica processual deve servir à específica necessidade de tutela do direito material:

“O direito somente é uma posição juridicamente tutelada quando dispõe de formas de tutela adequadas às suas necessidades de proteção. Porém, tais formas de tutela não são atribuídas pelo direito processual ou pelo direito de ação, mas sim pelo próprio direito material. Pende-se, por exemplo, nas tutelas ressarcitória e inibitória. Como é evidente, ainda que o CPC não existisse, haveria direito às tutelas inibitória e ressarcitória. O processo deve se estruturar de modo a permitir a prestação das formas de tutela prometidas pelo material. Portanto, entre as tutelas dos direitos e as técnicas processuais deve haver uma relação de adequação. Mas essa relação de adequação não pergunta apenas sobre as formas de tutela, mas também a respeito das técnicas processuais a elas adequadas.”

(MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Código de Processo Civil comentado. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 502/503)

Compreensão em sentido diverso significaria esvaziar o conteúdo no



**ADO 54 / DF**

artigo 225 do texto constitucional, a considerá-lo mera enunciação de aspirações sem qualquer concretude, o que foge, a toda evidência, de seu caráter de direito fundamental.

Ainda, a declaração de inconstitucionalidade em caso de omissão mesmo parcial é possível de ser feita em sede de ADO, desde que haja um dever constitucional de legislar e de agir. No Direito Ambiental, no atual quadro de emergência climática, o dever mesmo é de um novo pacto social, entre esta e as futuras gerações. As obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, que tem força constitucional pela cláusula de abertura, têm nitidez impositiva suficiente para a autorizar o conhecimento da ação.

Finalmente, anote-se que o Requerente expressamente pugna pela aplicação do princípio da fungibilidade, para que a demanda seja conhecida como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso a Corte assim entenda.

E se essa for a compreensão do Tribunal, não se opõe ao entendimento, inclusive por estarem presentes todos os requisitos para enfrentamento das questões postas em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, conforme acima justifiquei.

De outra parte, sustentam as partes acima elencadas a inadequação da via eleita, ao afirmar ausente questão constitucional, sendo necessária a aferição de normas infraconstitucionais para o deslinde da questão.

*Prima facie*, contudo, não depreendo que a afirmação esteja correta, diante do evidente questionamento das omissões do Executivo Federal e dos órgãos ambientais em relação à redução do desmatamento na Amazônia Legal, em descumprimento ao contido no artigo 225 da Carta Magna e de outros dispositivos constitucionais. Assim, a demanda encontra franco fundamento na Constituição da República, cumprindo os requisitos para seu conhecimento.

De outra parte, tampouco a alegação da necessidade de dilação probatória merece relevo, uma vez facultado aos partícipes em processo objetivo a demonstração documental de suas alegações de ferimento ou não à Constituição, descabendo desqualificar a presente ação por essa

ADO 54 / DF

razão.

Assim, diante de tal moldura e da relevância da controvérsia veiculada nos autos, admite-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão na espécie.

**Da admissão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental omissão reiterada e sistemática no cumprimento de deveres constitucionais**

Em relação ao próprio cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e também da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, para questionar atos e omissões dos Poderes Públicos que venham a violar o núcleo essencial de um direito fundamental de forma a importar enquadramento numa violação generalizada de direitos humanos, compreendo pela admissão da ação, de modo que reproduzo os fundamentos de que me utilizei quando da declaração de conhecimento da ADPF 635.

De fato, os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não traduzem mera formalidade jurídica que possa ser dispensada quando o direito material, por relevante, assim o exigir. As formalidades exigidas pela lei servem de amparo para o funcionamento das instituições constitucionais e, por isso, são parâmetros estruturantes do Estado Democrático de Direito que visam preservar a competência própria de cada um de seus órgãos.

A luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Todos devem colaborar para que cada órgão público possa cumprir sua missão institucional. Noutras palavras, efetividade da Constituição não significa inflação de direitos fundamentais, sob pena de perder-se por completo um sentido mínimo do conteúdo desses direitos. Como aponta Raz, a doutrina ética dos direitos deve articular *standards* pelos quais a prática de direitos humanos possa ser julgada, *standards* que irão indicar quais direitos humanos nós temos (RAZ, Joseph. *Human Rights without*

**ADO 54 / DF**

*Foundations*. In: BESSON, Samantha; Tasioulas, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010).

Os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental visam, precisamente, preservar a esfera de atuação de cada uma das instituições públicas. Ao Supremo, cabe o exame da violação, ou de sua ameaça, de um preceito fundamental. Ao arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a ocorrer. A adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes.

O conceito constitucional de políticas públicas é uma inovação do constituinte reformador. Ele aparece, por exemplo, nas modificações introduzidas no texto pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010, e pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012:

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

(...)”

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

§ 8º A lei estabelecerá:

(...)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal,

**ADO 54 / DF**

visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.”

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a expressão “políticas públicas” tem sido utilizada para designar um espaço de atuação dos demais poderes que é distante da atribuição originária do Poder Judiciário, como ocorre, *v.g.*, no RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019 e no ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.11.2019.

Do que se depreende desses julgados, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

Noutras palavras, a concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas depende de um conjunto de atos a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo e, excepcionalmente, do próprio Poder Judiciário.

A questão jurídica posta sob o exame desta Corte em ações como a presente é a de saber se a atuação excepcional do Poder Judiciário não apenas é justificada em face de omissões de uma dada política pública, mas o de saber se tais omissões autorizam a também excepcional atribuição originária de realizar controle de constitucionalidade de tais omissões.

Da leitura das alegações da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, requer-se que esta Corte não promova a repetição das conclusões do julgamento da ADPF 347-MC, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição do *Estado de Coisas Inconstitucional* ante a presença cumulativa (i) de uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) de uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) da necessidade de uma solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

**ADO 54 / DF**

Efetivamente, a utilização da construção de um “Estado de Coisas Inconstitucional” não pode servir de válvula de escape ao respeito dos limites procedimentais de atuação desta Suprema Corte, como adverte Breno Baía Magalhães (MAGALHÃES, Breno Baía. *A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347*. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14, n. 3, 2019):

“A utilização de uma doutrina que pretende inserir medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes, em função de uma possível intromissão do Judiciário em assuntos, supostamente, exclusivos do Executivo e do Legislativo.”

É preciso, portanto, que se apresentem argumentos suficientes para afastar o justo receio de que uma intervenção excepcional não se transforme em indevida intromissão. Novamente: são os requisitos para o conhecimento da ação que permitem esparcar qualquer dúvida sobre a forma como deve ser assegurada a efetividade da Constituição.

A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes.

Conquanto não tenha havido uma delimitação exauriente do conceito de violação generalizada, a categoria constitucional que mais se aproxima é a de grave violação de direitos humanos, constante do art. 109, § 5º, da CRFB:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de

**ADO 54 / DF**

deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

Inserido pela Emenda Constituição n. 45/2004, o dispositivo estabelece o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, sempre que, no curso do inquérito ou processo, houver, a critério do Procurador-Geral da República, necessidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Quando do exame do instituto pelo Superior Tribunal de Justiça, assentou-se que “o deslocamento de competência (...) deve atender ao princípio da proporcionalidade (...), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrente de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal” (IDC 1-PA, Rel. Min. Arnaldo Esteve Lima, Terceira Seção, DJ 10.10.2005).

Noutras palavras, o incidente, quando julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, permite que o Poder Judiciário corrija eventuais violações em processos de sua própria competência.

Há casos, no entanto, em que a violação é mais ampla e envolve as atribuições de outros poderes, seja por reconhecer omissões inconstitucionais, seja pela necessidade de se declarar a inconstitucionalidade de norma já promulgada. Em casos tais, a propositura de uma arguição permite reparar violações que demandam pronunciamento em sede de controle abstrato.

Essa interpretação do instituto da arguição não representa um alargamento das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, ela permite que se faça justiça à opção do constituinte pela equiparação da proteção interna dos direitos humanos com a internacional.

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. Instrumentaliza-se, assim, a

**ADO 54 / DF**

jurisdição nacional para a plena realização do que André de Carvalho Ramos chama de “diálogo das cortes”:

“Outro ponto importante da ratificação, pelo Brasil, dos tratados internacionais de direitos humanos é o reconhecimento da supervisão e controle internacionais sobre o cumprimento de tais normas.

(...)

Assim, temos a seguinte situação: no plano nacional, há juízes e tribunais que interpretam cotidianamente esses tratados de direitos humanos. No plano internacional, há órgão internacionais que podem ser acionados, caso a interpretação nacional desses tratados seja incompatível com o entendimento nacional.

Por isso, foi mencionada acima a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Não seria razoável, por exemplo, que, ao julgar a aplicação de determinado artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos, o STF optasse por interpretação não acolhida pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, abrindo a possibilidade de eventual sentença desta Corte *contra* o Brasil.

Esse “Diálogo das Cortes” deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados. Para evitar que o “Diálogo das Cortes” seja mera peça de retórica judicial, há que se levar em consideração os seguintes parâmetros na análise de uma decisão judicial nacional, para que se determine a existência de um “Diálogo” efetivo:

1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;

2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;

**ADO 54 / DF**

3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil;

4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.

(RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410).

No presente caso, nos termos da doutrina acima mencionada, compreendo que a demonstração do quadro de violação generalizada pode ser demonstrado por meio da contrariedade entre a situação recente e atual do desmatamento e do não atingimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil em face das várias normativas internacionais violadas por meio do abandono de uma estratégia para a Amazônia Legal que estava em funcionamento sem sua substituição por política igual ou mais eficiente.

De fato, a questão referente ao desmonte ambiental vem sendo objeto de notória preocupação internacional, tendo sido atestada inclusive pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos no ano de 2021<sup>1</sup>.

Ademais, a alegação de descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, em particular na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 1998, no Protocolo de Kyoto de 2005 e no Acordo de Paris, de 2015, não veio acompanhada, nos instrumentos de defesa dos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas ambientais, pela demonstração de efetivo cumprimento das metas na proteção da Amazônia Legal e do direito ao meio ambiente equilibrado compartilhado por todos.

Portanto, as alegações da exordial demonstram, *quantum satis*, a

---

1 <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/02/26/onu-denuncia-desmonteambiental-e-assassinatos-contratistas-no-brasil.htm>



**ADO 54 / DF**

presença do requisito da “violação generalizada” como lido pelo direito internacional dos direitos humanos, sendo mister reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.

As omissões apontadas pelos requerentes são as relativas à falta de adoção de medidas pelo Poder Executivo Federal e pelos órgãos administrativos responsáveis pela execução da política ambiental para tornar efetiva a política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (“PPCDAm”), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional.

Como já se aduziu, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

Assim, para se comprovar esse requisito, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexu. O *standard* probatório, aqui, não deve ser extremamente rígido. Ele deve se pautar, precisamente, por critérios que permitam ao Supremo Tribunal Federal realizar o “Diálogo de Cortes” a que se refere André de Carvalho Ramos. Mais concretamente, a verificação do nexu deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

“28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana”) estabeleceu nas mesmas linhas que, “os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso.” A Corte também afirmou que, em procedimentos

**ADO 54 / DF**

internacionais, “a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser consideradas, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos”.

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que “a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal.” Os Estados não comparecem perante a Corte como réus numa ação penal. Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

“Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes].

Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais.”

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, “quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto.”

Como afirmam os Requerentes, não se pretende o estabelecimento, pela via judicial, de política ambiental criada por entidades estranhas ao Poder Público, mas sim o cumprimento de política que apresentava resultados e metas, nos termos da legislação nacional e dos compromissos internacionais firmados, estabelecida pelo Poder competente e que fora, segundo alegam, intencionalmente descontinuada pela União, sem a substituição por política igual ou mais eficiente.

**ADO 54 / DF**

Pondero que este caso demonstra justamente que a separação entre os Poderes e a política democrática muitas vezes são invocados como escusas para impedir a atuação, em especial diante da inércia intencional e sistemática dos demais Poderes, de quem deve guardar a Constituição.

Nesses casos em que a política democrática majoritária não realiza por inteiro o seu papel de efetivação de direitos, sobretudo direitos fundamentais, ainda que se reconheça ser este o espaço adequado para as conquistas dos direitos declarados no texto, compreendo cabível a provocação desta Corte como última trincheira de guarda desses direitos mais básicos à sobrevivência digna. Não se trata de usar o Poder Judiciário e o STF como espaço constituinte permanente, mas sim como um Poder que atua contramajoritariamente para a guarda da Constituição e a proteção de direitos fundamentais que vem sendo sistematicamente violados pelos Poderes que lhes deveriam dar concretude.

Assim, compreendo que as ações consistem em meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural cuja análise se propõe à Corte.

**Da alegação de alteração substancial do contexto fático e normativo**

A Advocacia-Geral da União apresentou algumas manifestações no processo, sustentando ter havido "*alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação, realidade superveniente apta a influenciar o resultado do julgamento de mérito*", afirmando "*que, em 1º de janeiro do corrente ano, a Presidência da República editou diversos atos regulamentares com o propósito de conferir um novo direcionamento normativo à gestão ambiental brasileira e, assim, viabilizar o saneamento de supostas disfunções administrativas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e demais órgãos ambientais*", sendo "*realizadas importantes ações no que diz respeito a prevenção e controle do desmatamento, fiscalização ambiental e significativa ampliação orçamentária*".

Em manifestação de 06.12.2023, a AGU ressaltou pontos para

**ADO 54 / DF**

demonstrar que houve avanços na reestruturação da política ambiental e climática da nova gestão federal, requerendo expressamente que esta Corte não estabeleça estar consolidado um Estado de Coisas Inconstitucional na matéria.

Em apertada síntese, pontua a AGU as seguintes circunstâncias:

1. O PPCDAm foi restabelecido em 1º de janeiro de 2023, por meio do Decreto 11.367/2023, tendo sido lançada a Quinta Fase do Plano em 05 de junho de 2023, a qual, dentre outras medidas, estabelece a meta de desmatamento zero até o ano de 2023;

2. As taxas de desmatamento na Amazônia Legal medidas pelo Sistema PRODES-INPE entre 1º de agosto de 2022 a 31 de julho de 2023 tiveram redução de 22,37% em relação à medida realizada pelo PRODES no ano de 2022; só em relação ao mês de julho de 2023, auge do período de seca, a redução dos alertas de desmatamento foi da ordem de 66%;

3. FUNAI, ICMBio e IBAMA também reportaram redução nos alertas de desmatamento em Terras Indígenas e nas Unidades de Conservação que se localizam no entorno delas;

4. Também relata incremento nas atividades e resultados de fiscalização contra desmatamentos e queimadas ilegais, ressaltando a edição do Decreto 11.687, de 05 de setembro de 2023, que dispõe sobre as ações relativas à prevenção, ao monitoramento, ao controle e à redução de desmatamento e degradação florestal no Bioma Amazônia. Alega ainda que o Fundo Amazônia voltou a financiar ações ambientais, inclusive para controle do desmate, e que o Ministério da Agricultura e Pecuária também tem programas para incentivo a práticas sustentáveis;

5. Sustenta que ocorreram avanços nas ações executadas a título de fiscalização, tendo ocorrido no ano de 2023 673 ações em Terras Indígenas; o aumento no número de brigadistas atuando juntamente ao IBAMA; desenvolvimento de Planos de Manejo Integrado do Fogo;

6. Aperfeiçoamento normativo das regras de regência do processo administrativo sancionador ambiental federal;

7. Comprometimento com a reconstrução e avanço da política

**ADO 54 / DF**

climática brasileira;

8. Quanto às medidas para fortalecimento institucional dos órgãos e entidades relacionadas ao objeto das ações, sustenta ter havido ampliação orçamentária, inclusive quanto à dotação total do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima em 2023, majorada em 39,7% em relação ao orçamento anterior;

9. O aumento da dotação orçamentária para o combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios foi de 58,2%, com majoração na ordem de 56% para as ações de fiscalização do IBAMA;

10. No ano de 2023, foram nomeados 103 servidores para o IBAMA e 160 para o ICMBio; a FUNAI será contemplada pelo Concurso Nacional Unificado, com a previsão de contratação de 502 novos servidores;

11. Criação do Programa amazônia: Segurança e Soberania (AMAS), no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, integrando a polícia federal nas ações de combate ao desmatamento e às queimadas florestais.

De fato, a partir do ano de 2023, muitas ações por parte do Governo Federal acarretaram mudança de rumo na gestão ambiental do País.

Essas modificações não ocasionam a perda de objeto das cinco ações ora em julgamento, representando a chamada “Pauta Verde”, diante dos graves fatos narrados e dos preceitos fundamentais violados, mas não se pode deixar de louvar o esforço do atual Governo na gestão da questão ambiental.

Ressalte-se que as presentes ações pugnam pela continuidade ou edição de políticas públicas de Estado, e não apenas de Governo, e que a cessação do denominado Estado de Coisas Inconstitucional depende do alcance de resultados efetivos e permanentes, consistindo demandas como a presente em litígios estruturais, e não meramente conjunturais.

De fato, as informações prestadas demonstram algo próximo de um cumprimento parcial espontâneo das determinações desta Corte, inclusive porque petições protocoladas pelos *amici curiae* nas demandas comprovam que ainda permanecem determinações a serem enfrentadas e

**ADO 54 / DF**

monitoradas por esta Corte e pelo ente federal.

Assim, não compreendo ter havido perda de objeto, não obstante louve o esforço da União em cumprir efetivamente o disposto no artigo 225 da Constituição da República.

Passo, assim, à aferição das alegações acerca do desmonte ambiental a ameaçar a subsistência da Amazônia Legal e o equilíbrio climático mundial proporcionado pela Floresta Amazônica.

**Do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado**

Consiste o direito ao meio ambiente como direito difuso, pertencente ao próprio gênero humano e, portanto, sua proteção recai tanto sobre o Estado como sobre a própria comunidade política.

É o artigo 225 da Constituição Federal que caracteriza o direito ao meio ambiente enquanto um direito fundamental:

**“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:**

**I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;**

**II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;**

**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**

**ADO 54 / DF**

**proteção:**

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - **promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**

VII - **proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

§ 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.**

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas

**ADO 54 / DF**

que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

É, portanto, direito que se enquadra no amplo rol de direitos fundamentais, especialmente tutelado pelo texto constitucional, de titularidade difusa, cuja proteção constitui também um dever imposto ao Estado e à sociedade, de modo a garantir a sobrevivência e a qualidade de vida das futuras gerações.

É direito essencialmente ligado à manutenção da vida digna no planeta, que causa justas apreensões em todo o mundo e que, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já foi objeto de preocupação legislativa, que culminou no importante marco regulatório da Lei nº 6.831/1981, o qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, ainda em vigor atualmente, cujo artigo 2º, inciso I, dispõe como um de seus princípios *“a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”*.

Esta Corte, em voto brilhante da lavra do e. Decano, Ministro Celso de Mello, já delineou a questão de forma a asseverar a natureza essencial e singular desse direito:

**“E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE**



**ADO 54 / DF**

**PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 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**

ADO 54 / DF

**coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. (...)**

(ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

É direito, portanto, que abrange questão intergeracional inegável, envolvendo a obrigação da atual geração em assegurar não apenas a qualidade do meio ambiente presentemente, mas também em garantir que as futuras gerações encontrem em seu *habitat* as necessárias condições de manutenção da própria existência e dos demais seres vivos.

O reconhecimento dessa projeção do direito ambiental para o futuro, a assegurar que as futuras gerações possam usufruir desse mesmo *habitat* de que hoje podemos dispor, inclusive, foi o fundamento para que esta Corte reconhecesse a imprescritibilidade do dano ambiental:

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio

**ADO 54 / DF**

**ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.** 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.

(RE 654833, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

Por essa razão fundamental, é direito que se distingue dos demais direitos assegurados pelo ordenamento jurídico.

A garantia do equilíbrio ecológico como condição de manutenção da vida em nosso Planeta vem sendo objeto de preocupações no âmbito internacional há várias décadas.

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, proclama em seu Princípio nº 1:

*“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de*

**ADO 54 / DF**

*qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras."*

O desenvolvimento sustentável passou, assim, a ser o objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92, Rio de Janeiro, 1992), que firma:

*"Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste."*

A constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado em consonância com os compromissos internacionalmente firmados, e que integram a ordem jurídica nacional nos termos do artigo 5º, §2º e 3º da Carta Magna.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora não conste expressamente do Título II (Dos direitos e garantias fundamentais) da Constituição Federal, constitui direito fundamental, ao passo que decorre da proteção ao direito à vida e à saúde, além da já mencionada necessária preservação das futuras gerações.

Por conseguinte, ao lado do dever estatal de assegurar um meio ambiente equilibrado a todos, observa-se, também, a necessidade de uma tutela ambiental específica e majorada em relação à Amazônia Legal, dada sua imensa relevância para a questão da preservação da fauna e da flora e climática.

Quanto à conceituação dessa extensa região, constata-se que em 1953, por meio da Lei nº 1.806/53, que cria a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia SPVEA, a Amazônia Brasileira foi acrescida do Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44º), do Estado de Goiás (norte do paralelo 13º de latitude sul, que constitui atualmente o

**ADO 54 / DF**

Estado de Tocantins) e do Estado do Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude Sul).

Com a edição da Lei 5.173/66, o conceito de Amazônia Legal é redesenhado para fins de planejamento, sendo, ainda, estendido com a previsão contida na Lei Complementar nº 31/1997, *verbis*:

*“Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.”*

Atualmente, conforme dispõe o art. 3º da Lei 12.651/2012, a Amazônia Legal é uma área que compreende nove estados brasileiros: Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13ºS, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

É definida por critérios políticos, para assegurar um melhor planejamento e uma melhor gestão dessa região tão peculiar, caracterizando-se por sua biodiversidade, além de abrigar a Floresta Amazônica, patrimônio nacional, nos termos do §4º do artigo 225.

A adequada tutela da Amazônia Legal merece atenção especial, mas a toda evidência não se distancia dos princípios reitores da proteção ambiental: proibição da proteção deficiente, vedação do retrocesso e aplicação do binômio prevenção/precaução na autorização de quaisquer atividades ou de instalação de políticas que interfiram nos ecossistemas.

Como acima se sustentou, o direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado a todos, de modo difuso, pelo texto constitucional, em seu art. 225, *caput*. Sendo assim, devem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, restando vedado, de todo modo, proteção insuficiente à garantia desses direitos.

Em discussão pioneira sobre o tema, o e. Ministro Gilmar Mendes

**ADO 54 / DF**

definiu os direitos fundamentais como expressando um postulado de proteção, também traduzido como proibição de proteção insuficiente:

*“Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).”*

(HC 104410, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe062 DIVULG 26-03-2012 PUBLIC 27-03-2012)

Em matéria ambiental, esta Corte já decidiu:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a

**ADO 54 / DF**

inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022)

A vedação ao retrocesso, intimamente ligada ao princípio anterior, implica vincular as autoridades públicas à necessidade de sempre assegurar a maximização da tutela do direito fundamental, vedando-se o retorno a situações que reduzam ou extingam o núcleo essencial do direito.

Nesse sentido:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA

**ADO 54 / DF**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade. 2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividade e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de



**ADO 54 / DF**

desproteção ambiental. Em realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada. 3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. **A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução.** Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019. 4. A literalidade da expressão território do Estado do Ceará pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, caput, para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local. 5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

(ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020)

**ADO 54 / DF**

Finalmente, a constatação do assento constitucional do princípio da precaução, que exige do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos ambientais, especialmente se envolvidas técnicas, métodos e substâncias a ameaçar a vida, a qualidade de vida, a fauna e a flora no Brasil:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO AEDES AEGYPTI. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. **A previsão legal de medida sem a**

## ADO 54 / DF

**demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do lócus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente.** 4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(ADI 5592, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020)

Desse conjunto de direitos e princípios, extrai-se que ao Poder Público competem deveres de manutenção do equilíbrio ambiental, e sua omissão injustificada, como acima já fundamentei, atrai a possibilidade de intervenção judicial, para assegurar os direitos decorrentes da adequada tutela ambiental.

**ADO 54 / DF**

Conforme ensinamento do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADPF 347-MC:

“Cabe destacar, desde logo, a admissibilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face da plena legitimidade do controle jurisdicional de omissões inconstitucionais em que haja incidido o Poder Público.

O Supremo Tribunal Federal tem acentuado ser lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, adotar, em sede jurisdicional, medidas destinadas a tornar efetiva a implementação de políticas públicas, se e quando se registrar, como sucede no caso, situação configuradora de inescusável omissão estatal.

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 (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental, tal como tem advertido o Supremo Tribunal Federal:

(...)

Vê-se, pois, que, na tipologia das situações inconstitucionais, inclui-se, também, aquela que deriva do descumprimento, por inércia estatal, de norma impositiva de determinado comportamento atribuído ao Poder Público pela própria Constituição.

As situações configuradoras de omissão inconstitucional ainda que se cuide de omissão parcial derivada de insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado, como a que se registra no caso ora em exame, qualifica-se, perigosamente, como um dos processos de

**ADO 54 / DF**

vulneração da autoridade da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do magistério doutrinário (ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, “Processos Informais de Mudança da Constituição”, p. 230/232, item n. 5, 1986, Max Limonad; JORGE MIRANDA, “Manual de Direito Constitucional”, tomo II/406 e 409, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “Fundamentos da Constituição”, p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora).

O fato inquestionável é um só: a inércia estatal em tornar efetivas as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República.

Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

A percepção da gravidade e das consequências lesivas, derivadas do gesto infiel do Poder Público que transgredir, por omissão ou por insatisfatória concretização, os encargos de que se tornou depositário, por efeito de expressa determinação constitucional, foi revelada, entre nós, já no período monárquico, em lúcido magistério, por PIMENTA BUENO (“Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, p. 45, reedição do Ministério da Justiça, 1958) e reafirmada por eminentes autores contemporâneos (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, p. 226, item n. 4, 3ª ed., 1998, Malheiros; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, “Processos Informais de Mudança da Constituição”, p. 217/218, 1986, Max Limonad; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo I/15-

**ADO 54 / DF**

16, 2ª ed., 1970, RT, v.g.), em lições que acentuam o desvalor jurídico do comportamento estatal omissivo.

O desprestígio da Constituição por inércia de órgãos meramente constituídos representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado.

Essa constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN (“Teoría de la Constitución”, p. 222, 1983, Ariel, Barcelona) coloca em pauta o fenômeno da erosão da consciência constitucional, motivado pela instauração, no âmbito do Estado, de um preocupante processo de desvalorização funcional da Constituição escrita, como já ressaltado, pelo Supremo Tribunal Federal, em diversos julgamentos, como resulta, exemplificativamente, da seguinte decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

(...)

É importante enfatizar, desse modo, que, mesmo em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, a Corte Suprema brasileira tem proferido decisões que neutralizam os efeitos nocivos, lesivos e perversos resultantes da inatividade governamental, em situações nas quais a omissão do Poder Público representa um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício está sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal (RTJ 174/687 RTJ 175/1212-1213 RTJ 199/1219-1220).

O Supremo Tribunal Federal, em referidos julgamentos, colmatou a omissão governamental e conferiu real efetividade a direitos essenciais, dando-lhes concreção e viabilizando, desse modo, o acesso das pessoas à plena fruição de direitos fundamentais cuja realização prática lhes estava sendo negada, injustamente, por arbitrária abstenção do Poder Público.

Vale lembrar, ainda, por necessário, que as regras constitucionais que têm por destinatários os entes políticos que

**ADO 54 / DF**

compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro não podem converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (RE 273.834-AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).”

Nesse ínterim, ingresso na análise da configuração atual do problema de gravidade ímpar que representa o descontrole do desmatamento na Amazônia Legal.

**O combate ao desmatamento na Amazônia Legal e a emergência climática**

Conforme acima já referido, a importância da Amazônia Legal para a manutenção do equilíbrio climático do Planeta é inegável.

Trata-se de divisão política a abarcar área de grande extensão, a conter a Floresta Amazônica brasileira, rica em biodiversidade, de patrimônio genético inestimável, morada de povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e demais povos tradicionais, além de reguladora do regime de chuvas e imenso estoque de carbono florestal.

Como asseveram Luís Roberto Barroso e Patricia Perrone Campos Mello:

“Estima-se que a Floresta Amazônica exista há 55 milhões de anos (MORLEY, 2000) havendo notícia de que seja habitada por seres humanos há pelo menos 11.200 anos (ROOSEVELT; LIMA DA COSTA; LOPES MACHADO; MICHAB et al, 1996). Trata-se da maior floresta tropical do mundo, que desempenha um papel crítico no equilíbrio ecológico do planeta, por múltiplas razões. Em primeiro lugar, por sua extraordinária

**ADO 54 / DF**

*biodiversidade*, constituindo a maior concentração de plantas, animais, fungos, bactérias e algas da Terra. Desnecessário enfatizar que a derrubada da floresta produz a extinção de espécies, com imprevisíveis consequências sistêmicas para o meio ambiente.

Uma segunda razão para a importância da Floresta Amazônica é o seu papel no ciclo da água e no regime de chuvas, com implicações por todo o continente sul-americano, por meio da *evotranspiração* e da *atração e transferência de umidade* dos oceanos para o interior do continente. A evotranspiração ocorre quando árvores e plantas absorvem água do solo para realizarem a fotossíntese e para se resfriarem. Essa água é liberada pelos poros das folhas, sob a forma de vapor, transformando-se em nuvens (SMITH, 2019). O fenômeno se processa com grande absorção de calor da superfície, resfriando a atmosfera e, ao mesmo tempo, devolvendo-lhe umidade. A umidade produz nuvens de chuva que reabastecem o solo da própria floresta. Além disso, a Floresta Amazônica atrai e transfere grandes volumes de umidade do oceano para outras regiões por meio de “rios voadores”: fluxos atmosféricos de vapor que conectam áreas doadoras de umidade com áreas receptoras de umidade, contribuindo para irrigar outras bacias hidrográficas.

Em terceiro lugar, a floresta desempenha função de grande importância na mitigação do aquecimento global, absorvendo e armazenando dióxido de carbono, por meio da fotossíntese. Como intuitivo, com o desmatamento, ela não apenas deixa de absorver carbono como o libera de volta na atmosfera. Especialistas afirmam, todavia, não ser correta, a crença de que a Amazônia seja o pulmão do mundo. A floresta, na verdade, absorve todo o oxigênio que produz. A expressão, em rigor, poderia ser aplicada às algas nos oceanos, que desempenham papel muito mais importante na produção de oxigênio (SOLIGEN, 2010, p. 270).

(BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale



ADO 54 / DF

mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 2, jun/2020, p. 1266-1268)

Detentor desse patrimônio inestimável, o Brasil participou dos diversos acordos internacionais que, desde 1992, ocuparam-se da questão climática: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, por meio da qual as Partes estabeleceram compromissos em relação à emissão de gases causadores do efeito estufa; o Protocolo de Quioto, firmado em 1997 e vigente desde 2005, complementar à Convenção de 1992, por meio do qual se renovam os compromissos dos países desenvolvidos e cria-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, permitindo a certificação de projetos de redução de emissões; e o Acordo de Paris, vigente a partir de 2016, por meio da qual os países comprometeram-se objetivamente, com metas específicas, para alcançar o intento de impedir o aumento climático acima de 1,5°C.

O Brasil comprometeu-se oficialmente a alcançar (Contribuição Nacionalmente Determinada), reduzindo *“as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030”*<sup>2</sup>.

A fim de dar cumprimento aos compromissos internacionalmente estabelecidos, o Brasil editou a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima PNMC. A Política prevê, em seu artigo 12, propôs-se a *“reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020”*.

A regulamentação veio pelo Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010 assim estabeleceu:

---

2 <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>

ADO 54 / DF

“Art. 6º Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq do total das emissões estimadas no art. 5º.

§ 1º Para cumprimento do disposto no *caput*, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos referidos no art. 3º deste Decreto:

I - **redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;**

(...)”

Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.578/2018, mas o percentual de redução dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal foi mantido em oitenta por cento pelo artigo 19 do instrumento normativo.

Antes mesmo do lançamento da PNMC, outro instrumento foi lançado pelo Governo Federal para combater o desmatamento na Amazônia Legal: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal PPCDAm. Lançado em 2004, com o objetivo de “*reduzir de forma contínua o desmatamento e criar as condições para a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal*”<sup>3</sup>, o Plano veio como resposta ao recorde de desmatamento na região, que atingiu a marca de 27.772 km<sup>2</sup>.

Referido Plano foi o responsável pela criação de políticas públicas eficientes que reduziram efetivamente o desmatamento, e a consequente emissão de gases na atmosfera, a patamares que cumpriam a meta de progressiva adequação aos objetivos acordados internacionalmente e internalizados pela legislação pátria:

---

3 <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicaspUBLICAS/ppcdam>

**ADO 54 / DF**

“Em 2004, diante do avanço sobre a floresta e sob pressão internacional, o Brasil lançou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Região Amazônica (PPCDAm) (MMA, 2016b), tendo por objetivos declarados reduzir de forma contínua e consistente o desflorestamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O Plano foi estruturado em quatro fases, articuladas em torno de quatro eixos: (i) ordenamento fundiário e territorial; (ii) monitoramento e controle ambiental; (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis; e (iv) instrumentos econômicos e normativos. Na primeira fase do PPCDAm, entre 2004 e 2008, o eixo da ordenação fundiária e territorial logrou o maior êxito, com a criação de mais de 25 milhões de hectares de unidades de conservação federais e a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas (MMA, s/d.a)<sup>90</sup>. Na segunda fase, de 2009 a 2011, o eixo monitoramento e controle foi o grande responsável pela queda das taxas de desmatamento, em virtude da eficiência do sistema de monitoramento e da agilidade das ações integradas de fiscalização e de combate ao crime organizado, levadas a efeito pelo IBAMA, Polícias Federal e Rodoviária, Força Nacional de Segurança Pública e apoio do Exército (MMA, s/d.a).”

(BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 12, nº 2, jun/2020, p. 1285-1286)

O êxito maior do Plano foi alcançado em 2012, que atingiu a marca de 4.571 km<sup>2</sup> de desmatamento na região.

Após 2012, contudo, o desmatamento volta a crescer, durante a implementação da terceira fase do PPCDAm (2012-2015), reflexo da crise fiscal do Estado e da redução do investimento nas ações de combate e fiscalização na Amazônia Legal.

A quarta fase deveria ter sido implementada no período de 2016-2020; contudo, conforme alegação da exordial, o PPCDAm foi abandonado pelo Governo Federal a partir de 2019; segundo a União, o

**ADO 54 / DF**

Plano não produziu resultados e foi substituído pelo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa PLANAVEG (2020-2023).

Enquanto o foco da quarta fase de implantação do PPCDAm era a manutenção dos objetivos da terceira fase (Ordenamento Fundiário e Territorial, Monitoramento e Controle, e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis), somados a *“um novo eixo para reunir os esforços de elaboração de normas e de instrumentos econômicos, fiscais e tributários que possam contribuir para o combate ao desmatamento em toda as suas dimensões, tanto da prevenção quanto do controle”*<sup>4</sup>, o PLANAVEG orientava-se por três temas transversais: ambiente de negócios, inovação e financiamento<sup>5</sup>.

O intento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é obter o reconhecimento da omissão do Estado em promover a redução do desmatamento e consequente alcance das metas climáticas na Amazônia Legal, que foram devidamente compromissadas no âmbito internacional e constam de instrumentos legais e infralegais, a obrigar sua observância por todos os Governos.

Nesse sentido, analisando os dados fornecidos pelo INPE-PRODES<sup>6</sup>, a conclusão evidente é a de que as metas não foram alcançadas. Ao revés, o desmatamento aumentou descontroladamente a partir de 2019 na região.

De fato, em vez da redução de oitenta por cento em relação à média dos anos de 1996-2005, equivalente a possibilidade de desmatamento de até 3.925,06 km<sup>2</sup> em 2020, os índices a partir de 2013 só aumentaram:

2013: 5.891 km<sup>2</sup>

---

4 [https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20\\_%20p%20site.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf)

5 <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm/Plano%20Controle%20Desmatamento%20Ilegal%20MMA%202020.pdf>

6 [http://terrabrasil.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasil.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)

ADO 54 / DF

2014: 5.012 km<sup>2</sup>

2015: 6.207 km<sup>2</sup>

2016: 7.893 km<sup>2</sup>

2017: 6.947 km<sup>2</sup>

2018: 7.536 km<sup>2</sup>

2019: 10.129 km<sup>2</sup>

2020: 10.851 km<sup>2</sup>

2021: 13.235 km<sup>2</sup>

2022: 11.594 km<sup>2</sup>

A tendência de aumento foi brevemente interrompida nos anos de 2014 e 2016. Contudo, o ano de 2019 representou um aumento de cerca de 34% em relação ao ano anterior, e no ano de 2021, o índice de desmatamento chegou ao patamar que não se verificava desde 2006; ou seja, regredimos na proteção da Floresta Amazônica, quinze anos.

De fato, como assevera a AGU em recentes manifestações, o PRODES divulgou como taxa oficial de desmatamento em 2023 (período agosto de 2022 a julho de 2023) na Amazônia de 9.001 km<sup>2</sup>, menor índice desde 2019<sup>7</sup>, mas muito distante da meta prevista pelos instrumentos normativos acima citados.

Com o agravamento do desmatamento da Amazônia Legal, os cientistas chamam a atenção para o alcance do *tipping point*<sup>8</sup>, ou ponto de não retorno, levando à savanização do bioma e fazendo com que ele gradativamente perca a capacidade de absorção de gás carbônico, com consequências desastrosas para o equilíbrio climático.

Há estudos em andamento que, inclusive, apontam que áreas da

---

7 <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/taxa-de-desmatamento-na-amazoniacai-22-3-em-2023-1#:~:text=A%20taxa%20oficial%20de%20desmatamento,2021%20a%20julho%20de%202022.>

8 Nesse sentido é o artigo de Carlos Nobre e Thomas Lovejoy, publicado na Revista Science: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aba2949>

ADO 54 / DF

Floresta já não mais estariam absorvendo a quantidade esperada de CO<sub>2</sub><sup>9</sup>, e que o ponto de não retorno possa estar mais próximo do que se acreditava<sup>10</sup>.

**A constatação é a de que a Amazônia Legal sofre com aumento do desmatamento, aproximação ao ponto de não retorno e distancia-se rapidamente do alcance das metas climáticas internacionalmente acordadas.**

Resta apontar o nexos de causalidade entre essa constatação e os atos e omissões apontados na exordial.

**Da violação generalizada aos deveres de proteção da Amazônia Legal**

Sustentam os Autores a ocorrência de violação a vários preceitos fundamentais:

*“Pelo fatos apresentados abaixo, incluindo-se o aumento histórico do desmatamento na Amazônia e em suas Áreas Protegidas em 2019 e em 2020, observa-se que atos omissivos e comissivos do Poder Público federal causam grave violação e lesão irreparável ao direito fundamental das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225) e, por decorrência, aos direitos à vida (artigo 5.º), à vida digna (artigo 1.º, III) e à saúde (artigo 196), bem como aos direitos fundamentais dos povos indígenas às suas terras tradicionais (artigo 231), dos povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216 da CF e artigo 68 do ADCT) e direitos fundamentais das crianças e adolescentes (artigos 227).”*

---

9 <https://super.abril.com.br/carbono-zero/coluna-carbono-zero-amazonia-ja-emitemais-carbono-do-que-absorve/>

10 <https://super.abril.com.br/ciencia/amazonia-esta-mais-proxima-de-devastacaoirreversivel-aponta-nature/#:~:text=O%20Inpe%2C%20por%20sua%20vez,gases%20causadores%20do%20efeito%20estufa.>

**ADO 54 / DF**

Apontam, nesse sentido, as ações comissivas e omissivas da União e dos órgãos ambientais que levam à erosão das políticas de combate e fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal, que estavam sendo desenvolvidas no âmbito do PPCDAm:

- atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais – sustenta-se a redução das autuações e de embargos na região da Amazônia Legal, concomitantemente ao aumento do desmatamento;

- atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais: inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública – afirma-se que a despeito da existência de recursos, ainda que insuficientes, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente seria irrisória; ademais, IBAMA, ICMBio e FUNAI, teriam sofrido grave redução na dotação orçamentária, com déficit de servidores; também se insere nesse contexto a paralisação do Fundo Amazônia, cuja finalidade principal é a garantia de implementação do PPCDAm; questionam ainda a GLO e Operação Verde Brasil 2, por submissão dos agentes fiscais do IBAMA e ICMBio às Forças Armadas, que teriam a função de coordenação e não de apoio apenas;

- atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente – exemplificam as alegações de enfraquecimentos nas normas ambientais por meio do questionamento ao Decreto 9760/19 (suspensão de processos administrativos sancionatórios por meio da instalação de fase conciliatória); Decreto 10.084/19 (permissão do cultivo de cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal); Despacho Interno 7036900/20 (extingue a fiscalização in loco sobre exportação de madeira nativa);

- atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental – sustenta inviabilidade de controle social das ações específicas e dos dados relativos ao PPCDAm;

- “extinção branca” do PPCDAm – sustentam os requerentes que

**ADO 54 / DF**

diversas estruturas essenciais ao combate ao desmatamento e às mudanças do clima foram retiradas do Ministério do Meio Ambiente, além de paralisação do próprio PPCDAm, que não possui mais instância de articulação interministerial ou coordenação executiva para implementá-lo; afirmam que o desmonte ocorre mesmo num cenário de aumento histórico no desmatamento, inclusive em áreas protegidas, quais sejam, Terras Indígenas e Unidades de Conservação

As alegações da Presidência da República, do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e da Advocacia-Geral da União sustentaram, em síntese, que as reduções na fiscalização estavam dentro dos parâmetros normais, que não houve paralisação, mas transição do PPCDAm para o PLANAVEG, que a pandemia da COVID impossibilitou a manutenção das fiscalizações no patamar anterior, mas que inexistente relação entre o aumento de fiscalizações e a redução ao desmatamento. Rebatem pontualmente algumas das afirmações dos Requerentes, e buscam demonstrar ações para o controle das queimadas por meio de política distinta, e que a presente demanda não poderia se prestar à pretensão de manter a política discricionária de governos anteriores.

As alegadas ações da União no combate ao desmatamento foram assim resumidas pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República:

“Em relação a tais pontos, as informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

Destacam que o INPE segue em pleno funcionamento, contando com diversos sistemas de monitoramento, promovendo integração de dados obtidos por satélites espaciais com informações, fotos e detalhes das equipes de combate a queimadas, em tempo real. Ressaltam que os dados e informações amealhados são de livre acesso tanto para agentes públicos quanto para a população em geral, por meio do sítio



**ADO 54 / DF**

eletrônico próprio.

Quanto aos recursos do Fundo Amazônia, afirmam que auditorias realizadas no período de 2017/2018 teriam detectado inconsistências no seu funcionamento. Por tal motivo, a atual gestão optou pela reformulação do fundo, por meio do Decreto 10.239/2020, que, ao criar o Conselho Nacional da Amazônia Legal, conferiu-lhe competência para, entre outras coisas, reativação do Fundo Amazônia e seu financiamento internacional.

Quanto ao efetivo combate às práticas de desmatamento ilegal na Amazônia, a Presidência da República e o Ministério do Meio Ambiente destacam a edição do Decreto 10.142/2019, que instituiu a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa, e viabilizou um planejamento de combate e prevenção do desmatamento ilegal, com estratégias que unificam planos de gestões anteriores sobre desmatamento ilegal, incêndios florestais e recuperação da vegetação afetada. O MMA traz, ademais, informações sobre o cumprimento do PPCDAM e do novo Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que incorpora eixos do PPCDAM, do PPCerrado e do PLANAVEG.

Reportam-se as referidas autoridades, ainda, aos Decretos 9.992/2019, 10.424/2020 e 10.735/2021, que efetivaram a suspensão temporária da permissão de uso do fogo em práticas agropastoris e florestais; à Portaria 288/2020 do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (Floresta+); à Portaria 518/2020, que instituiu o programa “Floresta + Carbono”, de incentivo ao mercado de créditos de carbono; e ao Decreto 10.341/2020, que trata do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.

No aspecto da execução orçamentária, o MMA anota ter

**ADO 54 / DF**

havido 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*”. Além disso, pontua 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*”.

No plano das ações de fiscalização e enfrentamento direto do desmatamento, relata que “*até o dia 24 de dezembro de 2020 foram executadas 249 ações de fiscalização nas UCs amazônicas (entre operações planejadas, de rotina e emergenciais); com a participação de 677 agentes de fiscalização do ICMBio, 545 policiais militares e 326 outros agentes (IBAMA, PF, Força Nacional e outros colaboradores); resultando na aplicação de 734 autos de infração, R\$ 279 milhões de multas simples, 191 destruições/inutilizações; 32 demolições, além de mais de R\$ 12 milhões de bens apreendidos e 36.799,91 hectares de área total embargada*”.

Afirma, outrossim, que as operações de fiscalização realizadas pelo IBAMA na região da Amazônia Legal se mantiveram em patamar coerente com a média histórica de de ações do referido órgão ambiental, com queda apenas no ano de 2020, em virtude da escassez de efetivo do órgão.

Sob este aspecto, oportuno destacar também a recente notícia do anúncio, pelo Governo Federal, de um novo plano de ação para prevenção e combate a queimadas e desmatamento, *verbis*:

(...)

**Apesar das alegações de defesa dos atos governamentais a partir de 2019, compreendo, com a devida vênia, que não se logrou êxito em rebater as afirmações dos Autores, no sentido de restar demonstrado o**

ADO 54 / DF

**desmantelamento da política pública de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, pois comprovado o aumento progressivo e em índices que se aproximam do período vivido há quinze anos, além de evidentemente ter sido descumprida a meta de redução de emissão de carbono fixada pela Política Nacional sobre Mudança do Clima.**

Em relação à alegação de atuação estatal deficiente, constatou-se efetivamente, a redução das fiscalizações e autuações no período apontado na exordial, como inclusive admitiram IBAMA e ICMBio nas Informações prestadas nos autos; de outra parte, os órgãos também admitiram a falta expressiva de servidores para fazer frente ao trabalho de fiscalização, que não foi suprida adequadamente por meio das contratações e dos certames levados a efeito no ano de 2023.

A redução orçamentária apontada na exordial manteve-se para o orçamento orçamento de 2022, com o veto a aproximadamente 35 milhões de reais para o Ministério do Meio Ambiente, a atingir as ações de fiscalização e combate a incêndios do IBAMA e ICMBio. Ainda, em relação ao orçamento de 2021, segundo informações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, o IBAMA efetivamente promoveu a liquidação ou seja, efetiva execução de apenas 41% do total empenhado para utilização.

E quanto ao Orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ressalte-se que a redução na dotação inicial prevista pela Lei 14.822, de 22 de janeiro de 2024, foi de 16% se comparada à Lei Orçamentária do ano de 2023, em direção diametralmente oposta ao reconhecimento das necessidades socioambientais que restam evidentes na presente ação.

Quanto à FUNAI, ela também reconheceu de modo expresso a falta de servidores para o cumprimento de suas funções legais e constitucionais. O concurso atualmente em andamento selecionará menos da metade dos servidores que o próprio órgão admite serem necessários. Ademais, o orçamento de 2022 para o cumprimento de seu mister (R\$ 45 milhões) representou quase metade do montante previsto para gasto em 2013 (R\$ 83 milhões).

**ADO 54 / DF**

De outra parte, a descontinuidade do Fundo Amazônia, que vigorou até o ano de 2023, ocorreu por responsabilidade do Governo Federal, ao extinguir os órgãos de governança da Conta administrada pelo BNDES, que inegavelmente se prestava a assegurar a manutenção das ações referentes ao PPCDAm, deixando aproximadamente 3 bilhões de reais paralisados, sem aplicação em projetos, até o ano passado, situação que se presta a demonstrar o grave equívoco na condução da política ambiental nacional nos últimos anos.

De fato, o tema foi analisado no julgamento da ADO 59, de relatoria da e. Ministra Rosa Weber, ação julgada parcialmente procedente pelo Plenário. A paralisação injustificada do Fundo, efetivamente, sem a rápida recomposição dos mecanismo de governança, aliada à ausência de qualquer solução para o impasse que vinha do ano de 2019, demonstra a tendência à inviabilização do PPCDAm pela gestão federal anterior.

A contínua desregulamentação dos mecanismos que asseguravam a execução do PPCDAm, como forma de reduzir efetivamente o desmatamento na região da Amazônia Legal, sem a sua substituição por mecanismo de igual ou maior eficácia, demonstra a gravidade do abandono dessa política, única até o momento a obter a efetiva meta de reduzir as queimadas e o desmatamento na área, desde que devidamente financiada.

A afirmação de que ocorrera a substituição paulatina, com a assunção dos mesmos objetivos, pelo PLANAVEG não se sustenta, em especial diante da constatação pelo Tribunal de Contas da União da inefetividade da sua modelagem, no Acórdão 1758/2021-TCU-Plenário:

“SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE AO ILEGAL DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO SOBRE AS RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES NO PLANO NACIONAL DE CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA. AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL EM PROL

**ADO 54 / DF**

DO COMBATE AO DESMATAMENTO. NECESSIDADE DAS MENSAGENS ENVIADAS POR AUTORIDADES PÚBLICAS ESTAREM EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO. VACÂNCIAS PROLONGADAS NOS CARGOS E FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO IBAMA. FRAGILIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO PELOS FISCAIS AMBIENTAIS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

(...)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresente o correspondente plano de ação com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação desta deliberação, para a efetiva adoção das medidas necessárias para a plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria a partir da implementação das seguintes providências:

9.1.1. promover a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do

**ADO 54 / DF****Decreto n.º 9.203, de 2017:**

9.1.2. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a estratégia de comunicação social em prol do incremento na percepção da sociedade sobre a atuação da fiscalização contra o desmatamento ilegal e sobre a dissuasão dos ilícitos ambientais na Amazônia Legal, além da imagem positiva para as instituições, com a adicional inclusão aí do alinhamento sobre as eventuais mensagens enviadas pelas autoridades públicas no Executivo federal, já que essas medidas tendem a contribuir para a efetiva melhoria do ambiente operacional de fiscalização pelas respectivas instituições ambientais, nos termos do art. 4º, XI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e do art. 7º, XVIII, da Portaria Ibama n.º 24, de 2016, contendo, entre outros elementos, as diretrizes e as orientações para assegurar a divulgação periódica à sociedade das informações sobre as operações de fiscalização, com os seus resultados, e para garantir a eventual manifestação em resposta por parte da instituição em situações tendentes a comprometer a sua imagem e a subjacente fiscalização ambiental;

9.1.3. **promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a efetiva definição sobre as eventuais medidas administrativas necessárias para evitar a subsistência de vacâncias prolongadas nas funções estratégicas de fiscalização no combate ao desmatamento ilegal e, especialmente, dos superintendentes regionais do Ibama junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, em sintonia com os princípios administrativos da impessoalidade e da eficiência;** sem prejuízo de, adicionalmente, destacar que a aprofundada análise sobre o efetivo cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto n.º 9.727, de 2019, no bojo do processo de escolha e nomeação para os cargos em comissão e as funções comissionadas no Ibama, entre outras eventuais instituições, será melhor conduzida no âmbito da representação autuada sob o TC 035.318/2020-1;

ADO 54 / DF

**9.2. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em consonância com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017, o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Ministério do Meio Ambiente adotem, conjuntamente, as seguintes medidas:**

**9.2.1. elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto n.º 9.191, de 2017, as propostas de normativos, em forma clara, coerente e completa, para o detalhamento e a delimitação da competência dos diversos atores envolvidos nas ações de formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política pública de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal;**

9.2.2. promovam a estruturação do arranjo institucional para permitir e fomentar a participação de representantes das unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, além da sociedade civil e das demais instituições pertinentes, no planejamento e na implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região;

**9.2.3. identifiquem e implementem as medidas para o restabelecimento da capacidade operacional de fiscalização ambiental pelo Ibama, ante a acentuada redução dos seus quadros nos últimos anos, tendendo a prejudicar o cumprimento das suas atribuições institucionais para exercer o poder de polícia ambiental e executar as ações de fiscalização ambiental;**

**9.3. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, como coordenador da Conaveg, o Ministério do Meio Ambiente conduza o processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, com o seu respectivo Plano Operativo, para que passem a conter os elementos necessários e suficientes à sua**

ADO 54 / DF

**plena configuração, a exemplo daqueles previstos no art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes: Planos e Objetivos; e Institucionalização), além do documento emitido pelo governo federal como Avaliação de Políticas Públicas Guia Prático de Análise ex ante, em consonância, assim, com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;**

9.4. **recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto, entre outras instituições, com o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente formule e execute o respectivo plano de ação em prol da efetiva adoção das necessárias medidas para a plena definição das específicas competências no âmbito do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, sem prejuízo de, em consonância com a legislação aplicável, as competentes instituições militares fixarem as funções, responsabilidades e competências das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em prol da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, nos termos, por exemplo, do art. 4º, IV, VII e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, estando presentes, contudo, os requisitos legais para a autorização dessa GLO na área ambiental, em sintonia com os arts. 142, § 1º, e 144 da Constituição de 1988 e o art. 15, § 2º, da LC n.º 97, de 1999, além, entre outros, do art. 50-A da Lei n.º 9.605, de 1998;**

9.5. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) avaliem a premente necessidade de adoção das eventuais medidas judiciais, legislativas e administrativas com vistas a garantir o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais no exercício do



**ADO 54 / DF**

poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela ilegal exploração por garimpeiros e madeireiros indevidamente armados;

9.6. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, entre outras instituições, a Casa Civil da Presidência da República adotem as medidas cabíveis para a observância da evidente necessidade de todas as mensagens enviadas em qualquer veículo de mídia ou comunicação por todas as autoridades públicas no Executivo federal sobre o combate ao desmatamento, entre outras ações ambientais, além da atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização ambiental, estarem devida e efetivamente alinhadas com os objetivos fixados para a política pública de controle do desmatamento ilegal, entre outros ilícitos ambientais, na Amazônia Legal, como indicado, aliás, pelo Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 4/9/2019, no âmbito da Recomendação n.º 4/2019 para o MMA abster-se de praticar os atos e de apresentar as declarações públicas tendentes a desincentivar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente e a deslegitimar o trabalho de fiscalização exercido pelo Ibama e o ICMBio em sintonia, aí, com o princípio administrativo da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.7. promover o envio de ciência a todos os órgãos e entes públicos apontados pelos itens 9.2 a 9.6 deste Acórdão, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, conjuntamente e dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação desta deliberação, apresentem o correspondente plano de ação, com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, tendente a resultar no cumprimento das recomendações ali proferidas, ressaltando, desde já, a importância do efetivo cumprimento de todas as

**ADO 54 / DF**

recomendações diante da respectiva relevância técnica, sem prejuízo de, conjuntamente, os aludidos órgãos e entes públicos apontarem, no referido plano de ação, a eventual desnecessidade de implementação de algumas dessas recomendações a partir da efetiva apresentação da correspondente motivação técnica:

9.8. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.8.1. ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além do envio ao Ministério da Defesa, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal, à Advocacia-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.8.2. ao Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, para ciência e eventuais providências cabíveis, além do envio ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado em adicional ciência sobre as representações ora em apensamento ao presente processo (TC 038.748/2019-3, TC 024.802/2020-4, TC 025.839/2020-9 e TC 026.812/2020-7);

9.9. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, por intermédio da Presidência do TCU, aos seguintes destinatários:

9.9.1. à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa Queimadas em Biomas Brasileiros da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, além do envio ao Exmo. Sr. Presidente da República, para ciência e eventuais providências;

9.9.2. à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, para ciência, em função de alguns projetos de lei estarem, em tramitação, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em sentido contrário ou

**ADO 54 / DF**

favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica no TCU identificado que o projeto em estágio mais avançado figuraria sob o PL n.º 3.772, de 2012, estando pronto para a eventual inclusão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados com a subjacente previsão do porte de arma em prol dos agentes das instituições integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente;

9.10. promover a juntada de cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao TC 038.410/2019-2 e ao TC 040.439/2019-4, para a eventual adoção das medidas ali cabíveis; e

9.11. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica promover o monitoramento sobre o cumprimento de todas as medidas fixadas por este Acórdão.”

Ressalto ainda que em relação à proteção das Terras Indígenas e demais terras ocupadas por comunidades tradicionais, as Informações prestadas pelas autoridades em exercício à época do ajuizamento da ação não destinaram uma única linha a tratar da temática.

Estudo da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, denominado “Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil” demonstra a maior conservação ambiental das áreas tradicionalmente ocupadas:

“A análise das trajetórias de desmatamento e das taxas diferenciais históricas mostra uma tendência de aumento da conversão de cobertura vegetal maior no entorno dos TTOs do que no interior deles. A análise comparativa dos TTOs e seu entorno correspondente mostrou que as TIs e UC-PCTs apresentam maiores proporções de cobertura vegetal natural em relação ao entorno. A análise quantitativa das taxas de desmatamento diferenciais históricas dos TTOs no Cerrado mostra maior eficiência na proteção contra o desmatamento, e indica um contexto de maior pressão e maior resistência dos territórios estudados em relação aos outros biomas. Os resultados demonstram a evolução da pressão sobre esses

**ADO 54 / DF**

territórios e o papel destes na manutenção da cobertura vegetal natural e contenção do desmatamento.

A abordagem proposta por meio da análise das trajetórias de desmatamento evidencia a relação entre os aspectos culturais e modos de produção da terra nos TTOs. As populações indígenas e tradicionais residentes nesses TTOs desenvolvem modos de produção e manejo dos recursos naturais adaptados às condições ambientais, os quais promovem a efetiva manutenção da cobertura vegetal natural.

O teste de tendência de Mann-Kendall indicou que para grande parte dos territórios estudados a taxa de conversão de cobertura vegetal foi, durante todo o período estudado (1985-2018), superior no entorno em comparação ao seu interior. Essa diferença aumenta ainda mais se forem consideradas as tendências de desmatamento nos respectivos biomas. Essa dinâmica pode ser reflexo das medidas de proteção e manejo da cobertura vegetal natural implementadas no interior dos TTOs.”<sup>11</sup>

Nada obstante, entre 2019 e 2022, nenhuma terra indígena ou território quilombola foi demarcado ou titulado. Ao revés, foi notória a aspiração à descaracterização dessas terras como especialmente protegidas, em claro descumprimento ao disposto nos artigos 231, 215, 216 do texto constitucional, e 68 do ADCT.

A falha estrutural resta claramente demonstrada, no que concerne à grave violação do direito ao meio ambiente equilibrado.

O Estado brasileiro vem descumprindo sistematicamente todos os deveres a ele impostos pelo artigo 225 do texto constitucional, em especial no que se refere à adequada proteção da Amazônia Legal.

Não basta a enumeração de diversas medidas ao longo de quatro anos, as quais substituíram políticas que davam resultado eficaz no combate ao desmatamento; é preciso que elas se mostrem tão ou mais eficientes, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso.

---

11 <http://portal.sbpnet.org.br/livro/povostradicionais5.pdf>

## ADO 54 / DF

Nesse sentido, é pertinente a citação da doutrina de Canotilho:

**“A força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes públicos e privados que actuem sobre o ambiente o colocarem como fim e medida das suas decisões.** Neste sentido, é legítimo falar de ecologização da ordem jurídica portuguesa sob vários pontos de vista. Em primeiro lugar, o direito do ambiente, além do seu conteúdo e força própria como direito constitucional fundamental, ergue-se a bem constitucional devendo os vários decisores (legislador, tribunais, administração) tomar em conta na solução de conflitos constitucionais esta reserva constitucional do bem ambiente. Em segundo lugar, **a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da protecção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral.** Em terceiro lugar, **o sucessivo e reiterado incumprimento dos preceitos da Constituição do ambiente (nos vários níveis: nacional, europeu e internacional) poderá gerar situações de omissão constitucional conducentes à responsabilidade ecológica e ambiental do Estado.** Em quarto lugar, o Estado (e demais operadores públicos e privados) é obrigado a um agir activo e positivo na protecção do ambiente, qualquer que seja a forma jurídica dessa actuação (normativa, planeadora, executiva, judicial). Esta protecção, como se verá adiante, vai muito para além da defesa contra simples perigos, antes exige um particular dever de cuidado perante os riscos típicos da sociedade de risco.

(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Tékne* [online]. 2010, n.13 [citado 2022-03-30],

**ADO 54 / DF**

pp. 12-13. Disponível em: <[http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lgn=pt&nrm=iso](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lgn=pt&nrm=iso)>. ISSN 1645-9911.)

Não se trata de substituir o Administrador eleito na escolha da política pública ambiental, mas sim de asseverar a inexorável vinculação da escolha política ao cumprimento do contido no artigo 225 do texto constitucional, compromisso do qual ele não pode se afastar.

Trata-se, outrossim, de apontar a inconstitucionalidade e inconveniência do abandono da política efetiva de combate ao desmatamento e às mudanças climáticas no âmbito da Amazônia Legal, sendo de todo vedado ao Governo optar pela redução da proteção ao bioma amazônico, sob pena de comprometimento do direito à vida, saúde e dignidade de todos os seres humanos, dada a relevância de todo o ecossistema considerado.

Analisada a atual conjuntura, é mais fácil constatar que o tempo de ação efetiva foi ontem do que imaginar que haverá um amanhã para avaliar-se a correção da política pública do presente, ou de sua ausência calculada, como se configura na hipótese.

A chamada jurisprudência climática já é uma realidade no plano internacional (*Caso Tierra Nuestra vs. Argentina*, na Corte Interamericana de Direitos Humanos; *Caso Neubauer e Outros vs. Alemanha*, perante o Tribunal Constitucional Federal Alemão).

Admitir-se a reiterada violação àquele que talvez seja o direito mais fundamental da humanidade porque permite a realização de todos os outros ao garantir as condições de existência da própria humanidade sem permitir a esta Corte, guardiã da Constituição com função contramajoritária em face dos demais Poderes, que atue tempestivamente para evitar o caos climático e o comprometimento da biodiversidade amazônica não se mostra consentâneo com os acordos internacionais e com o próprio compromisso democrático expresso na Carta Constitucional.

**Dos pedidos**

**ADO 54 / DF**

Retorno aos pedidos formulados pelos Requerentes da ADPF 760:

“439. Ao final, os Partidos Arguentes, corroborados pelas Entidades que pleiteiam ingresso como *amici curiae*, **requerem sejam julgados procedentes os pedidos finais**, conforme segue:

(i) **Requerem seja determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global.** Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes *parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar*, a serem marcados pela **progressividade das ações e resultados**:

(i.1) **Até 2021, a redução efetiva dos 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 **a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020**. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

(i.2) **A redução efetiva e contínua, até a sua eliminação,**

**ADO 54 / DF**

**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;

(i.3) **O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e**

(i.4) **O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.**

(ii) Considerada a gravidade do quadro de *absoluta insuficiência estrutural* das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, **requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.**

440. Sobre a condução processual, requerem

(iii) *Com vistas a garantir a efetividade e a contínua*



**ADO 54 / DF**

*progressividade das ações estatais* no cumprimento das medidas cautelares objeto da presente ADPF: **requerem seja determinado à União, em parceria com suas entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal, que e confirme o cumprimento da medida cautelar e se execute satisfatoriamente o PPCDAm, apresentando cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública em questão, considerados os parâmetros objetivos mencionados no item (i), acima, tudo a ser homologado por esse Excelso Pretório;**

(iv) *Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros:* **requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e. 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;**

(v) **Requerem seja criada Comissão Emergencial de**

**ADO 54 / DF**

**Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação**, a ser coordenada e mediada por Vossa Excelência ou por representante de Vosso gabinete, norteadas pelos princípios da acessibilidade, participação e transparência e da igualdade de condições, inclusive mediante composição paritária, cujas atribuições sejam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos a serem determinados por Vossa Excelência. Sugere-se, para tanto, que a composição da referida Comissão contemple, pelo menos: as autoridades públicas envolvidas (conforme indicação do Poder Executivo federal e decisão de Vossa Excelência); as Arguentes e Entidades *amici curiae* da presente ADPF, incluindo-se as Entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais (pelo menos a APIB e o CNS), bem como representantes e entidades da comunidade científica nacional, especialistas e outras instituições e personalidades designadas por Vossa Excelência;

(vi) Ademais, *considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social*, com a finalidade de **monitorar e avaliar os resultados das ações estatais**, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo.

441. Ademais, requerem sejam mantidos os termos dos presentes pedidos cautelares – voltados à **execução** – em caso de eventual substituição parcial ou total ou ainda de qualquer outra alteração da situação fática relacionada à denominação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, registrando-se desde já que, caso isso ocorra, deverão estar incluídos nos eventuais novos instrumentos de

**ADO 54 / DF**

planejamento governamental, diretrizes estratégicas, linhas de atuação, metas concretas, ações definidas para cada meta, cronograma para o alcance de cada meta, distribuição de competências e de responsabilidades em cada órgão governamental perpassando diferentes ministérios, articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais), fontes claras de recursos, resultados esperados e indicadores para monitoramento dos resultados, tudo específico para o bioma da Amazônia e visando o cumprimento das metas climáticas brasileiras, tal como especificado nos pedidos. Em face do princípio da vedação ao retrocesso e demais mandamentos constitucionais aplicáveis, novos planos de prevenção e combate ao desmatamento da Amazônia devem contemplar, no mínimo, o rigor ambiental e a robustez técnica da última fase do PPCDAm, nunca menos.

442. Requerem, ainda, que a adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento.

443. Por fim, solicitam seja determinado que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional.”

Cito também os pedidos formulados pelo Requerente da ADO 54:

“1 – Seja deferida a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, *ad referendum* do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que o Presidente da República e o Ministro do Meio ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia;

**ADO 54 / DF**

2 – Seja determinado que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente informem quantas e quais medidas, se alguma, foram adotadas para o combate ao desmatamento, após a divulgação dos dados parciais do INPE referente ao aumento expressivo do desmatamento na Amazônia;

3 – Seja determinado, ainda, o fornecimento dos dados anuais, para efeitos de comparação, referente às ações de combate ao desmatamento desde 2011 (ano em que houve o menor nível de desmatamento da floresta Amazônica no Brasil);

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes:

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.

5 – Seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária;”

Em análise desses pleitos, compreendo que eles estão contidos nos pedidos formulados na ADPF 760.

Voltam-se todos à busca da concretização da política pública eficiente de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática, consubstanciada no Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal PPCDAm, iniciativa exitosa e abandonada injustificadamente pelo Governo Federal.

**ADO 54 / DF**

É fato que desde junho de 2023 o PPCDAm encontra-se operando, contudo, dado o quadro de desmonte ambiental gravíssimo cujos efeitos ainda serão sentidos por anos, aliado à ausência de resultados mais efetivos, compreendo que a utilidade da presente ação encontra-se presente.

Assim, levando-se em consideração a justificacão acima lançada, voto pelo acolhimento integral dos pedidos formulados na presente arguicão de descumprimento de preceito fundamental e da açãõ direta de inconstitucionalidade por omissãõ, acompanhando a i. Relatora, reajustadas as metas para os anos vindouros e autorizada a constatacãõ de cumprimento espontâneo de alguns dos pedidos a ser demonstrada cabalmente pela Uniãõ na execuçãõ do julgado.

Acompanho integralmente o voto proferido pela i. Relatora inclusive no que concerne ao reconhecimento de um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalizaçãõ, quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissãõ do Estado brasileiro em relaçãõ à funçãõ protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pontuo, entretanto, que para assegurar a efetividade da decisãõ da Corte nesse caso histórico, é mister ressaltar a necessária responsabilizaçãõ pessoal dos gestores pelo não cumprimento da determinaçãõ aqui lançada.

Esta compreensãõ foi também reiterada pelo STF quando do julgamento da ADI 6241, Rel. Min. Roberto Barroso, em 21.05.2020. Naquela ocasiãõ, a Corte assentou as seguintes teses: 1. **Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violaçãõ ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precauçãõ e da prevençãõ.** 2. **A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisãõ tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e**

**ADO 54 / DF**

**nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.**

O comprometimento dos direitos fundamentais desta e das próximas gerações não pode ser imune à efetiva responsabilização daqueles que violaram essas garantias tão fundamentais à existência humana.

Voto, portanto, pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com o acréscimo da responsabilização individual dos gestores em caso de não cumprimento das determinações emanadas do presente julgamento. Acompanho, portanto, o voto proferido pela i. Relatora.

É como voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**INCIDÊNCIAS AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Reconheço que estamos sim diante de um quadro em que se suscita uma violação ampla, que envolve atribuição de outros Poderes, para reconhecer omissões inconstitucionais e para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo. É precisamente para esses casos que se colocou na vigência do sistema jurídico brasileiro uma arguição que permite arrostar violações que demandam pronunciamento em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Embora já tenha sido dito, inclusive foi realçado na intervenção de hoje pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal está cumprindo suas funções. Não estamos a desbordar do exame desta matéria, ou seja, a interpretação desta figura jurídica não é um alargamento das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, estamos cumprindo os compromissos assumidos pelo Brasil à luz da Constituição, a cláusula de abertura do § 2º do artigo 5º. Para isso, estamos a examinar a arguição do que o Ministro Gilmar chamou de irmão tardio do controle de constitucionalidade, que é a inconstitucionalidade por omissão.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Sem dúvida.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Essa é uma questão realmente bastante desafiadora, essa do trato com a omissão. Tanto é que o próprio Tribunal lidou com isso com muita cautela, porque era um aprendizado institucional no próprio diálogo com os tribunais, mas é uma opção do constituinte. Esse fato, infelizmente, tem sido olvidado no debate: combater a ineficácia quase que programada da Constituição - discutimos muito isso, Ministro Barroso e eu -, a partir das chamadas

**ADO 54 / DF**

normas de eficácia contida ou normas de eficácia limitada.

A jurisprudência caminhava no sentido de devolver ao legislador o poder de saber se a norma seria efetiva ou não. Todos nós mais antigos aqui certamente já lemos o clássico texto de José Afonso da Silva sobre a eficácia das normas constitucionais, em que ele se inspirava no direito italiano, trabalhando essa perspectiva. O Constituinte de 1988 quis responder a essa questão, criando não um, mas dois instrumentos: a ação direta por omissão, que vem do legado do constitucionalismo português mais moderno, e o mandado de injunção, que se inspira, na verdade, nas nossas ações constitucionais, a partir do *habeas corpus* e do mandado de segurança. A Constituição de 1988, nesse ponto, cobra que o Tribunal tenha não uma postura de ativismo, como se costuma dizer em termos hiperbólicos, mas uma postura proativa no que concerne às negações, à não afirmação de direitos por conta de omissão, seja administrativa, seja legislativa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência concede o aparte do aparte, que aprendi aqui ontem? Eu aprendo rápido.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vamos ouvi-lo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Apenas para assinalar a Vossa Excelência, eminente Relator, um acréscimo, que tive a oportunidade de observar no Senado. Há o debate brasileiro posto objetivamente sobre a chamada judicialização da política. Disse lá e repito aqui: olhemos estas ações. Quem propôs? Foi o Ministro Barroso ou a Ministra Cármen? Não! Foram partidos políticos. Partidos políticos trouxeram o tema da omissão para o Supremo. São os mesmos que, às vezes, de modo equivocado, vão na tribuna parlamentar e reclamam da judicialização da política. Quando ingressam com ações aqui, obviamente conduzem o Supremo a respondê-las. O Ministro Fachin anota que esta temática da omissão não se trata de uma invasão, é um *obiter dictum* fundamental na quadra histórica que vivemos, até para modular melhor a relação entre os Poderes, como bem anotou o Ministro Gilmar.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Só para fazer um aparte do aparte do aparte, a verdade,



**ADO 54 / DF**

na linha do que defendeu o Ministro Gilmar, é que não é ativismo. A Constituição brasileira trouxe para seu texto muitos temas e muitas matérias que, em outras partes do mundo, são deixados para a política ordinária.

Além de tratar da separação dos Poderes, da organização do Estado e de uma carta de direitos, a Constituição brasileira, como já tive oportunidade de dizer, também trata do sistema tributário, do sistema de seguridade social, do sistema de educação, do sistema de saúde, do sistema de proteção ambiental. O constituinte brasileiro fez um arranjo institucional que retirou da vontade discricionária do legislador muitas matérias, que trouxe para o espaço de razão pública do Supremo Tribunal Federal.

Para dar um exemplo desse tema que estamos discutindo, na Suprema Corte britânica, se alguém entrasse com uma ação como essa que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal, da relatoria da Ministra Cármen, muito provavelmente, quase com certeza, diria: essa é uma questão política e não uma questão para ser decidida pelo Poder Judiciário.

A Constituição brasileira diz que o ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental e dever do Estado e, depois, há uma lista das atuações que se exigem do Estado. Em outras partes do mundo, essa seria uma questão política. No Brasil, ela é uma questão constitucionalizada, jurisdicizada e, portanto, judicializável - um pouco o que a gente está fazendo aqui. Há comparações que são imprecisas, porque o constituinte brasileiro fez opções um pouco diferente dos constituintes de outros países.

Ministro Luiz Edson Fachin, pedindo vênias pela longa interrupção, devolvo a palavra a Vossa Excelência.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Estamos no mesmo quadro de reflexão, projetando luzes sobre essa opção do constituinte: de um lado, inscrever na Constituição deveres do Estado e da sociedade brasileira de modo geral, especialmente em relação ao meio ambiente, ao estabelecer ao Supremo Tribunal Federal precipuamente a guarda da

**ADO 54 / DF**

Constituição, estabelece, portanto, o dever de velar e zelar pelo cumprimento dessas normas constitucionais vinculantes; de outro lado, também foi, como todos acabamos de afirmar, uma opção do constituinte pela equiparação deste zelo constitucional na proteção, portanto, equiparação da proteção interna constitucional, da proteção também dos compromissos assumidos pelo Brasil, compromissos protetivos, no caso do meio ambiente, pela ordem jurídica internacional.

Estamos, portanto, no mesmo quadro de compreensões do ponto de vista teórico. Creio que não chegaremos todos às mesmas conclusões ao apanhar esse quadro teórico e identificar no caso concreto, porque já está evidente que essa densificação é legítima. É nessa parte que me encontro aqui reproduzindo o voto.

Por isso, até lancei aqui a afirmação de que 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 não só do próprio Tribunal, mas também das organizações internacionais de direitos humanos.

Portanto são diferentes diálogos que estamos a tratar. Diálogos entre os Poderes, portanto, de índole constitucional, e diálogos de Cortes, como, aliás, está em um belíssimo trabalho do Professor André de Carvalho Ramos.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

### **ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, gostaria de saudar Vossa Excelência, Sua Excelência o Procurador-Geral da República, saudar os eminentes Pares na pessoa do nosso Decano, Ministro Gilmar Mendes, e da Relatora e Decana, Ministra Cármen Lúcia.

Ontem, Senhor Presidente, tomei muito o tempo da Corte e, hoje, vou exatamente subtrair esse tempo que poderia tomar na medida em que tenho também um alentado voto. Entendo que a eminente Relatora, no momento em que proposta a ação, verificou que realmente havia um estado de coisas inconstitucional.

Entretanto, há uma regra de supradireito que determina que o juiz leve em consideração, no momento da decisão, fatos modificativos, impeditivos e extintivos do direito. No meu modo de ver, Sua Excelência levou em consideração fatos modificativos no momento de proferir sua decisão de mérito e, no meu modo de ver, fez bem. Por tanto quanto aqui já se discutiu, entendo que a decisão da Ministra Cármen Lúcia está no caminho da virtude. Nem tanto, nem tão pouco. Não podemos assentar como Corte Constitucional e à luz da seriedade da jurisdição que as coisas já se resolveram. Como destacou o Ministro Edson Fachin, há compromissos internacionais. A Corte vai dar a sua palavra sobre se tudo está absolutamente resolvido ou ainda há obrigações a cumprir.

Nós aqui decidimos, em muitos casos, a hipótese de que a lei estava no caminho da inconstitucionalidade, como fizemos já no exame da Ordem, em que só havia advogados na banca e não havia integrantes de outras categorias. Dissemos: "Essa lei está no caminho da inconstitucionalidade".

A Ministra-Relatora fez exatamente o contrário: "Bom, essa situação, esse estado de coisas, está no caminho da constitucionalização, mas ainda não está integralmente implementado." Agora, essa explicitação do voto do Ministro Edson Fachin e o reajuste do voto da Ministra Cármen

**ADO 54 / DF**

Lúcia me trazem mais conforto, obedecendo esse nosso dever de Corte Suprema, de manter, digamos assim, o compromisso só com a jurisdição, de acompanhar Sua Excelência integralmente, principalmente no ponto em que Sua Excelência reajustou e admitiu integrar, na sua decisão, todas as observações feitas pelos eminentes Colegas, bem sintetizadas e relembradas hoje no voto do Ministro Cristiano Zanin.

Observo também, Senhor Presidente, e peço todas as vênias, que sucedi ao Ministro Dias Toffoli e também pude fomentar bastante a atividade do Observatório do Meio Ambiente.

Ali, tratávamos o Observatório como um fórum de debate. Esse fórum de debate admitia vários partícipes, que traziam colaborações, principalmente aqueles que tinham *expertise* em condições climáticas, condições do meio ambiente.

Contudo, o Observatório do Meio Ambiente, como, digamos assim, um fórum de debate integrado ao CNJ, não tem como função constitucional executar as decisões do Supremo Tribunal Federal.

Vou acompanhar a observação feita pelo Ministro Gilmar Mendes, no sentido de que isso impõe, pela própria seriedade do tema, um diálogo institucional entre os Poderes da República - e o CNJ efetivamente não é um Poder da República, ele é um órgão componente do Poder Judiciário, que não se sobrepõe ao Supremo Tribunal Federal - e de que deve haver uma reserva de jurisdição para o Supremo Tribunal Federal fazer cumprir decisões. No caso, parece-me, com a devida vênia, mais virtuosa e mais acertada a decisão tomada pela eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora.

Portanto, estou coadjuvando o voto da Relatora com todas as observações a que ela aquiesceu, integradas ao seu voto, com essa observação relativa ao meio ambiente, com as mesmas fundamentações do seu voto e com essa visão transnacional que agora trouxe o Ministro Edson Fachin, no sentido de que temos compromissos internacionais e não podemos simplesmente dizer que as coisas já se resolveram.

Acompanho, Senhor Presidente, com a devida vênia dos integrantes que votaram em sentido diverso, a eminente Relatora.

**ADO 54 / DF**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Obrigado, Ministro Luiz Fux! Portanto, Ministro Luiz Fux acompanha inclusive no reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, correto?

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Correto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Obrigado, Ministro Fux!

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO VOGAL CONJUNTO  
ADPF 760 E ADO 54**

**EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. FLORESTA AMAZÔNICA. DESMATAMENTO. DESPROTEÇÃO ESTRUTURAL. VIOLAÇÃO DOS DEVERES FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS (ARTIGO 225, CRFB). ESTADO DE COISAS AINDA INCONSTITUCIONAL, EM TRÂNSITO PARA A CONSTITUCIONALIDADE.**

**ADO 54 / DF**

**PLANO DE EFETIVAÇÃO.  
PARÂMETROS DE RESULTADO.  
MECANISMOS DE SEGUIMENTO.  
AÇÕES CONHECIDAS. PARCIAL  
PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.**

1. O desmatamento ilegal da Amazônia traz prejuízos inestimáveis à biodiversidade, significa a degradação de um patrimônio nacional e impacta seriamente a tutela climática. Os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas, como o PPCDAm, são, justamente, um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009, artigo 6º, inciso III).

2. A Constituição assume compromisso intergeracional explícito, ao estabelecer o dever de todos, inclusive do Estado, de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, caput). Estas não apenas terão maior ônus na redução das emissões de gases de efeito estufa para alcançar a “neutralidade de carbono”, sem ter contribuído negativamente para isso ou participado das decisões majoritárias, mas também sofrerão as consequências potencialmente mais drásticas e dramáticas do aquecimento global.

3. Os dados aportados ao processo permitem verificar configurado um quadro de desamparo estrutural da Floresta

**ADO 54 / DF**

Amazônica, evidenciado pelo crescente incremento do desmatamento e da degradação ambiental na região. Consoante assentado na ADO 59 (Fundo Amazônia) e na ADPF 708 (Fundo Clima), esse estado de coisas viola os deveres fundamentais ambientais e compromete o enfrentamento da mudança do clima.

4. As taxas de desmatamento devem ainda ser consideravelmente reduzidas, com a maior celeridade possível, estabelecendo-se metas periódicas específicas que possibilitem aferir o progresso dos resultados parciais e caminhar no sentido da concretização compromissos constitucionais e internacionais assumidos.

5. Não se tratando de política de governo, mas de Estado, subsiste a necessidade de supervisão da progressiva realização dos resultados, para a completa superação do quadro fático-normativo de *proteção insuficiente* da Amazônia.

6. Voto pelo conhecimento das ações e pela parcial procedência dos pedidos, nos termos do voto reajustado da Relatora.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Senhores Ministros, Senhora Ministra, nobre Procurador-Geral da República, advogados e advogadas, demais presentes.

Em breve síntese, na ADPF 760, alega-se um quadro fático-normativo que configuraria um estado de coisas inconstitucional em



**ADO 54 / DF**

matéria ambiental, particularmente no que diz com a proteção da Floresta Amazônica, pretendendo-se seja determinada, à União e às entidades e órgãos federais competentes, a efetivação do *Plano de Ações para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm)*, entre outras medidas. Na ADO 54, correlatamente, afirma-se omissão inconstitucional da Presidência da República e do Ministério do Meio Ambiente no combate ao desmatamento na Amazônia, também buscando-se a adoção de diversas providências para a proteção e a preservação da floresta.

*Ab initio*, registro que se mostram presentes os requisitos de admissibilidade da arguição, mercê da legitimidade das partes, do potencial descumprimento de preceitos fundamentais e da identificação de um “ato do poder público” (artigo 1º, *caput*, da Lei 9.882/1999) como plexo de condutas estatais omissivas e comissivas na tutela ambiental, tanto ecológica como climática, do bioma amazônico. Há objeto delimitado, ainda que amplo, englobando atos de natureza tanto normativa como executiva, a resultar, conforme alegado, em um quadro de desamparo inconstitucional da Amazônia.

Nessa linha, como recentemente reafirmado pelo Plenário ao julgamento da ADPF 347, relativa ao sistema carcerário, o instituto do estado de coisas inconstitucional tem aplicabilidade na jurisdição constitucional brasileira, podendo o seu veículo processual ser a ADPF. Justamente em razão da abordagem holística e do diálogo entre os Poderes da República que a presente problemática demanda, resulta igualmente atendida a subsidiariedade para o cabimento da arguição (artigo 4, § 1º, da Lei 9.882/1999). Ou seja, faz-se necessária a atuação da jurisdição constitucional de perfil concentrado para a pronta tutela da ordem objetiva e a implementação dos direitos fundamentais e dos deveres de proteção correlatos.

De outra parte, no tocante à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cabe apenas observar que, na ADO 59, relativa ao Fundo

**ADO 54 / DF**

Amazônia, a compreensão majoritária formou-se no sentido de que tal espécie de ação objetiva é cabível para a tutela de omissões administrativas de maior amplitude. Reproduzo, no ponto, o seguinte trecho da ementa do acórdão, *in verbis*:

*“2. O comportamento omissivo de desrespeito à Constituição por parte dos Poderes Públicos, seja legislador, administrador ou jurisdicional, produz como resultado quadro de inexistência de tutela dos direitos fundamentais e do arcabouço normativo constitucional ou de insuficiência no adimplemento dos deveres fundamentais de proteção.*

*3. O como concretizar os direitos fundamentais integra o espaço de conformação prática dos Poderes Públicos, em especial do Legislativo e do Executivo. Todavia, a liberdade decisória inerente à formulação da política normativa tem como vetor de atuação o dever de tutela dos direitos fundamentais. A proteção não é discricionária, mas sim as formas de sua implementação, desde que observado o postulado da proporcionalidade em sua dupla face proibitiva: do excesso da intervenção na esfera de proteção de direitos fundamentais e da insuficiência de sua tutela.*

*4. Os pedidos como formulados no sentido da adoção de providências administrativas enquadram-se na categoria de prestações normativas e fáticas derivadas da estrutura e necessidades da órbita de proteção do direito fundamental alegado.*

*(...)*

*11. A omissão inconstitucional configurada reside no comportamento comissivo do administrador, que instaurou marco normativo desestruturante do antecedente, sem as salvaguardas jurídicas necessárias para a manutenção de um quadro mínimo de adimplemento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mais especificamente de proteção dos patrimônios nacionais, tal como categorizados pelo art. 54º do art. 225 da Constituição Federal, e de cumprimento das obrigações climáticas firmadas.”*

*(ADO 59, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 16/8/2023)*

**ADO 54 / DF**

Semelhante interpretação da omissão administrativa pode ser aplicada na presente hipótese. Ainda que assim não fosse, a ADO 54, como observado pela Relatora, está abrangida pela ADPF 760, de modo que sua eventual incognoscibilidade ou, até mesmo, sua conversão em ADPF carecem de maior relevância prática.

Destarte, conheço conjuntamente das ações e passo à apreciação do estado de coisas arguido pelos requerentes, inclusive ponderando, ao final, as providências adotadas a partir de janeiro de 2023 pelo Poder Executivo Federal, noticiadas nos autos pelo Advogado-Geral da União, de maneira a afastar a prejudicialidade, embora reconhecendo, como salientou a Ministra Cármen Lúcia, que se está *a caminho* da constitucionalidade. O percurso, contudo, ainda é longo.

***I. A dimensão intergeracional da proteção  
e preservação da Amazônia***

Os deveres fundamentais ambientais, por expressa determinação do Poder Constituinte originário, abrangem a preservação e o uso sustentável da Floresta Amazônica, erigida a patrimônio nacional, *in verbis*: “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.”

Além de o desmatamento ilegal da Amazônia trazer prejuízos inestimáveis à biodiversidade e significar a degradação de um patrimônio nacional, o que por si só traduz afronta à Constituição, devem ser considerados seus impactos nas mudanças climáticas, particularmente na perspectiva da tutela ambiental intergeracional.

**ADO 54 / DF**

A Constituição Federal assume compromisso intergeracional explícito, ao estabelecer o dever de todos, inclusive do Estado, de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*). Os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas – como o PPCDAm, ora em debate – são, justamente, um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009, artigo 6º, inciso III).

No recente julgamento do Tema 1.015 da Repercussão Geral, falou-se da importância da esperança na cura das doenças, em conexão com a dignidade da pessoa humana. Na oportunidade, o Plenário concluiu que as pessoas acometidas por doenças graves não podem ser privadas de seus direitos sociais, notadamente o direito ao trabalho, de sorte que uma suposta menor expectativa de vida não representa obstáculo ao ingresso no serviço público (RE 886.131, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 30/11/2023).

Já na seara ambiental, pode-se compreender o combate às mudanças do clima como a expressão de uma espécie de direito à esperança em sua dimensão coletiva, como evidencia a litigância climática empreendida em diferentes partes do mundo por jovens e até mesmo crianças, que buscam a efetiva realização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, a exemplo do famoso caso *Duarte Agostinho e outros vs. Portugal e outros*, apresentado à Corte Europeia de Direitos Humanos.

Nesse passo, tem-se verificado a chamada *ansiedade climática*, experimentada especialmente por jovens, mesmo aqueles que não foram vítimas diretas de determinado evento natural. Além de sobreviventes de desastres apresentarem, por exemplo, estresse pós-traumático, depressão e problemas de aprendizado, os que não contaram com experiências semelhantes sofrem com a antecipação dos efeitos das mudanças do clima e a correlata preocupação com o futuro, podendo ter ataques de pânico, insônia, entre outros sintomas, quadro que é “*amplificado pela sensação*

**ADO 54 / DF**

*generalizada de que os adultos não estão fazendo o suficiente para resolver o problema climático”.*<sup>1</sup>

Como reconheceu a Corte Constitucional alemã no caso *Neubauer et al. vs. Alemanha*,<sup>2</sup> em que declarada a inconstitucionalidade da falta de previsão de medidas de mitigação da mudança do clima após 2030, a liberdade exercida hoje quanto às emissões de CO2 – que se acumulam – afeta a margem de liberdade que será possível realizar no futuro.

Em síntese, na oportunidade, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha concluiu que:

*“Under certain conditions, the Basic Law imposes an obligation to safeguard fundamental freedom over time and to spread the opportunities associated with freedom proportionately across generations. In their subjective dimension, fundamental rights – as intertemporal guarantees of freedom – afford protection against the greenhouse gas reduction burdens imposed by Art. 20a of the Basic Law being unilaterally offloaded onto the future. Furthermore, in its objective dimension, the protection mandate laid down in Art. 20a of the Basic Law encompasses the necessity to treat the natural foundations of life with such care and to leave them in such condition that future generations who wish to carry on preserving these foundations are not forced to engage in radical abstinence.*

*Respecting future freedom also requires initiating the transition to climate neutrality in good time. In practical terms, this means that transparent specifications for the further course of greenhouse gas reduction must be formulated at an early stage, providing orientation*

- 
- 1 SCHMIDT, Charles. Climate Anxiety: The existential threat posed by climate change is deeply troubling to many young people. Harvard Medicine: The Magazine of Harvard Medical School. Spring 2023. Disponível em <https://magazine.hms.harvard.edu/articles/climate-anxiety>
- 2 Decisão de 24/3/2021, disponível em: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html;jsessionid=51892B94F18A5AADB5D9A9E741CF35.internet012](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html;jsessionid=51892B94F18A5AADB5D9A9E741CF35.internet012)

**ADO 54 / DF**

*for the required development and implementation processes and conveying a sufficient degree of developmental urgency and planning certainty.”*

Ou seja, as futuras gerações têm sua liberdade e demais direitos fundamentais tolhidos pela não adoção de medidas tempestivas para frear ou mitigar as mudanças climáticas, suportando ônus excessivo do uso antecipado do “*orçamento de carbono*”. Nada ou pouco remanescerá de emissão ainda tolerável para que se respeite o limite preferencial de 1,5°C no aumento da temperatura média global, nos termos do Acordo de Paris, e se tenha maiores chances de evitar danos irreversíveis ao meio ambiente e à vida no planeta.

Pode-se dizer, portanto, que as futuras gerações não apenas terão maior ônus na redução das emissões para alcançar a “neutralidade de carbono”, sem ter contribuído negativamente para isso ou participado das decisões majoritárias, mas também sofrerão as consequências potencialmente mais drásticas e dramáticas do aquecimento global.

Na linha dessas conclusões, o Comitê dos Direitos da Criança, órgão da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, internalizada pela Decreto 99.710/1990, publicou o *Comentário Geral nº 26 sobre os direitos das crianças e o meio ambiente, com especial enfoque nas mudanças climáticas*, de 22/8/2023.<sup>3</sup>

Em visão holística, dinâmica e integrada dos direitos das crianças e adolescentes, o órgão de monitoramento assentou o princípio da equidade intergeracional e dos interesses das gerações futuras, exortando os Estados a adotarem ação coletiva urgente para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (par. 11 e 95). Destacou, ainda, a importância das medidas de curto prazo, de modo que os “*Estados devem dar prioridade agora às reduções rápidas e efetivas das emissões, a fim de apoiar o pleno*

---

3 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/26991/file/comentario-geral-26%E2%80%933comite-dos-direitos-da-crianca.pdf>

**ADO 54 / DF**

*usufruto das crianças de seus direitos no prazo mais curto possível, e para evitar danos irreversíveis à natureza” (par. 98(e)).*

Outrossim, note-se que a mudança do clima, ao lado de envolver questões de justiça intergeracional, traz consigo o problema da desproporcionalidade de seus impactos, porquanto repercussões climáticas graves se fazem presentes em localidades com menor contribuição histórica na emissão dos gases de efeito estufa. Ademais, mesmo em países mais emissores, os impactos tendem a ser sentidos com maior intensidade pelos grupos vulneráveis, sujeitos à destruição de seus locais de vida e ao deslocamento forçado.

Assim, como registrado no citado *Comentário Geral nº 26* do Comitê dos Direitos das Crianças, *“o impacto dos danos ambientais tem efeito discriminatório sobre certos grupos de crianças, especialmente crianças indígenas, crianças pertencentes a grupos minoritários, crianças com deficiência e crianças que vivem em ambientes propensos a catástrofes ou vulneráveis ao clima”*.

Igualmente atenta a esses aspectos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na *Opinião Consultiva 23/2017*,<sup>4</sup> explicitou que os direitos humanos são indissociáveis da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável e que as consequências negativas das alterações climáticas afetam o pleno gozo dos direitos. O Tribunal salientou, ainda, que os grupos em situação de vulnerabilidade – como os povos indígenas, as comunidades tradicionais, as crianças e adolescentes, as mulheres, as pessoas com deficiência e as pessoas em condições de pobreza – sujeitam-se aos danos ambientais, inclusive climáticos, de maneira mais acentuada.

Em síntese, como afirmam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, pode-se dizer que, à luz do artigo 225 da Constituição, assim como os deveres

---

4 Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

**ADO 54 / DF**

fundamentais ecológicos, os “*deveres de proteção climáticos vinculam o Estado (Legislador, Executivo e Judiciário), de modo a limitar a sua discricionariedade, inclusive autorizando o controle judicial na hipótese de o Estado, por sua ação ou omissão, incidir na violação ao princípio da proporcionalidade, por exemplo, decorrente da proteção climática insuficiente ou deficiente (à luz do princípio da proibição de proteção insuficiente)*”.<sup>5</sup>

Destarte, a apreciação do quadro de alegada desproteção estrutural do bioma amazônico não pode descuidar do impacto que as ações e omissões de ontem e de hoje têm sobre as futuras gerações, a exigir a pronta adoção de medidas efetivas que mitiguem as mudanças do clima, permitindo que ainda se tenha esperança em relação à sustentabilidade da vida no planeta de amanhã.

***II. A inconstitucionalidade  
do quadro de desproteção da Amazônia***

Os dados aportados ao processo permitem verificar configurado um quadro inconstitucional de desproteção da Floresta Amazônica, evidenciado pelo crescente incremento do desmatamento e da degradação ambiental na região.

O aumento dos números de desflorestamento começou a delinear-se na terceira fase do PPCDAm (2012-2015), notadamente a partir de 2013, em contraste com o sucesso das duas primeiras etapas. A partir de então, as taxas subiram, tanto na quarta fase do PPCDAm (2016-2019) como, mais ainda, na vigência do “*Plano Nacional de Combate de Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – 2020-2023*”.

Eis as taxas de desmatamento durante os referidos ciclos, conforme

---

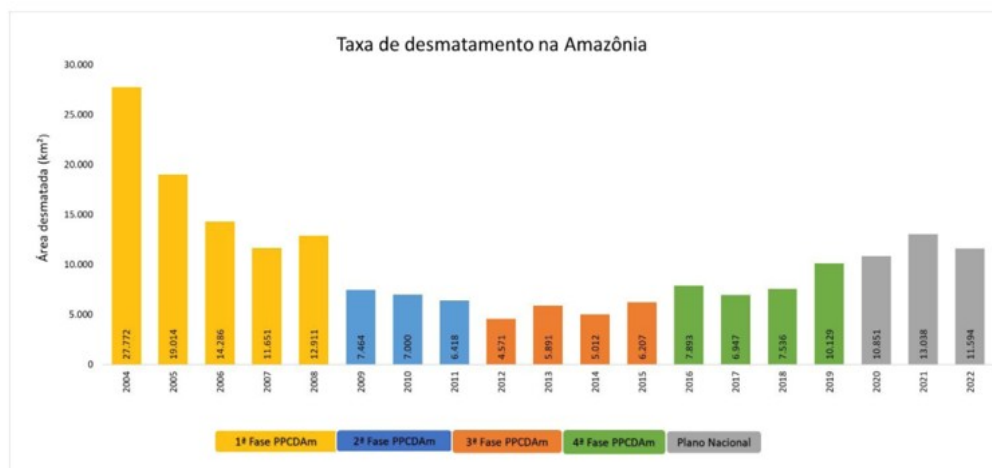
5 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 108, p. 77-108, out.-dez. 2022.



## ADO 54 / DF

dados do INPE.<sup>6</sup>

Figura 2. Histórico da taxa de desmatamento registrada pelo Prodes/Inpe.



O quadro é resultado de um conjunto de fatores, com destaque para aqueles que compõem os quatro eixos do retrocesso ambiental constatado pela Relatora e que, dessa forma, conformam e autorizam o reconhecimento de um verdadeiro *estado de coisas inconstitucional* na proteção e preservação do bioma amazônico. São eles: (i) a diminuição da fiscalização; (ii) o abandono do PPCDAm sem substituição adequada; (iii) a redução da aplicação de recursos orçamentários; e (iv) o enfraquecimento do quadro normativo ambiental pela legislação infraconstitucional.

Com efeito, na síntese conclusiva da Ministra Cármen Lúcia:

*“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*

6 Gráfico constante do documento estruturante da quinta fase do PPCDAm, p. 27. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam\\_2023\\_sumario-rev.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf)

**ADO 54 / DF**

*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.*

*(...).*

*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.”*

Em reforço aos dados apresentados pela eminente Relatora, impende rememorar que, posteriormente ao início do julgamento das ações em referência, o Supremo Tribunal Federal apreciou a ADO 59 (rel. Min. Rosa Weber) e a ADPF 708 (rel. Min. Luís Roberto Barroso). As ações, cujos acórdãos de mérito já transitaram em julgado, tratavam, respectivamente, do Fundo Amazônia e do Fundo Clima, importantes instrumentos de política ambiental financeira e expressões da cooperação internacional e interfederativa na matéria.

**ADO 54 / DF**

Em ambos os processos, foram realizadas audiências públicas, com ampla participação de instituições oficiais, atores sociais e especialistas. Os aportes obtidos com a aplicação desse mecanismo participativo dão conta, como reconhecido nos acórdãos de mérito, do *desamparo estrutural da Amazônia e o impacto disso no cumprimento dos deveres fundamentais de proteção e no enfrentamento da mudança do clima*, em concordância com o voto da Ministra Cármen Lúcia nos feitos ora *sub examine*.

Consoante constou da ementa do acórdão da ADO 59, “[o] quadro normativo e fático da Amazônia Legal traduz a realidade de um autêntico estado de coisas inconstitucional na Amazônia Legal, a revelar um cenário de tutela insuficiente e deficiente dos biomas patrimônios nacionais por parte do Estado brasileiro”. Ou seja, seu retrato contemporâneo “não responde aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro, expressamente desenhado no art. 225 da Constituição e na arquitetura legislativa, como prescreve a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Tampouco responde à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, a demonstrar seu comprometimento político e jurídico com a centralidade e importância da tutela do meio ambiente, em particular a proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas, a saber a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas de 1992 (Decreto n. 2.652 de 01 de julho de 1998); o Protocolo de Kyoto, de 2005 (Decreto n. 5.445 de 12 de maio de 2015); e o Acordo de Paris, aprovado no final de 2015 e em vigor desde 2016 (Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017)” (ADO 59, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 16/8/2023).

Reproduzo, ainda, as conclusões alcançadas pela Ministra Rosa Weber, no sentido da inefetividade do “plano nacional” que acabou por suceder a quarta fase do PPCDAm, *in verbis*:

“49. O PPCDAm, por seu turno, teve o encerramento de seu ciclo em 2020, oportunidade que o Ministério do Meio Ambiente, com fundamento na atribuição de coordenação outorgada pelo Decreto nº 10.142/2019 (que criou a Comissão Executiva para Controle do

**ADO 54 / DF**

*Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – CONAVEG), aprovou como política pública nacional de combate ao desmatamento da Amazônia Legal, o Plano Nacional de Combate de Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – 2020-2023, que tem cinco pilares de atuação: (i) tolerância zero ao desmatamento ilegal; (ii) regularização fundiária; (iii) ordenamento territorial (zonamento ecológico econômico e consolidação das unidades de conservação; (iv) pagamento por serviços ambientais e (v) bioeconomia. Eixos esses que, em razão das linhas de ação, podem ter apoio do Fundo Amazônia, como afirmado na audiência pelo Ex-Ministro Ricardo Salles.*

*Todavia, no Plano apresentado, inexistem cronograma detalhado das ações e projetos a serem desenvolvidos para o cumprimento dos propósitos almejados. Noutros termos, o Plano Nacional de Combate de Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – 2020/2023 ainda possui alta carga programática, em detrimento da dimensão da factibilidade e dos resultados almejados, por ausência de estrutura operacional.*

*As deficiências institucionais e operacionais do Plano Nacional de Combate de Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020/2023 foram constatadas no trabalho de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), (...).*

*(...)*

*50. Pois bem. O estado de coisas acima identificado, constatado nos dados e argumentos aportados no processo, conforme informações, ofícios e memoriais juntados, bem como as contestações havidas na audiência pública, ressoa a concordância na verificação empírica do cenário de tutela insuficiente do bioma Amazônia e seus amazônidos, assim como do cerrado e os ecótonos circundantes que compõem a diversidade da região Amazônia Legal.*

*Mais especificamente, um padrão de insuficiência de proteção nas ações relativas à prevenção, ao controle do desmatamento e à recuperação da Floresta Amazônica, fruto de problema disseminado e recorrente conformador de um padrão normativo, comissivo e omissivo, inconstitucional. Padrão normativo desestruturante e desconforme, cumpre ressaltar, que é problema do Estado*

**ADO 54 / DF**

*Constitucional, comprometido com a governança ambiental e ecológica (art. 225 CRFB), e não de Governos.*

*Aqui, compartilho as razões de decidir expostas no brilhante voto apresentado pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADPF 760 e da ADO 54, ambas de sua relatoria, oportunidade em que declarou o estado de coisa inconstitucional em matéria ambiental na Amazônia Legal.*

*51. Os fatos geradores para a constituição desse estado normativo insuficiente e inconstitucional na Amazônia Legal são vários, alguns visíveis e identificáveis, outros dispersos e implícitos.*

*Dentre as causas identificáveis, aponta-se o inadimplemento das metas fixadas no principal Plano de Combate do Desmatamento e Degradação Florestal na Amazônia – PPCDAm, em sua última fase (2016-2020), como atestam os índices e taxas de consolidação do aumento da degradação florestal e do desmatamento. Tendência de progressão que sofreu variações de redução em meses localizados, em decorrência das Operações Verde Brasil 1 e 2.*

*(...)*

*Todavia, por sua natureza subsidiária e temporária, essas Operações não têm capacidade de regularizar o estado normativo desconforme, porquanto esse demanda remoção de estruturas ilícitas complexas e concorrentes. Apenas política de Estado, à semelhança da estrutura do PPCDAm, tem capacidade institucional de reverter o quadro fático de devastação social, humana, normativa e de destruição ambiental.*

*A necessidade do emprego das Forças Armadas revela justamente essa incapacidade institucional do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos responsáveis, como IBAMA, em implementar a política pública nacional de combate ao desmatamento e à degradação na Amazônia Legal.*

*Confirma esse argumento, a edição do Decreto nº 10.730, de 28 de junho de 2021, que autorizou, mais uma vez, o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental, em áreas de propriedade ou sob posse da União e, por requerimento do respectivo Governador, em outras áreas dos Estados abrangidos. O marco temporal dessa*

**ADO 54 / DF**

*GLO compreendeu o período de 28 de junho a 31 de agosto, prorrogado por mais 45 dias, em razão do caráter provisório e subsidiário dessa medida, empregada pela terceira vez.*

*Outro fato gerador consiste no quadro de déficit institucional, organizacional e normativo pelo qual passam os órgãos brasileiros de fiscalização ambiental, como o IBAMA e o ICMBio, conjunção retratada pelos seus respectivos Presidentes, na audiência, concernente ao quadro de servidores, por exemplo. Em especial, a participação do Presidente afastado do IBAMA, Eduardo Fortunato Bimm, que nada esclareceu sobre as atividades fiscalizatórias do órgão.*

*Essa escassez estrutural traz como consequência a baixa capacidade de responsabilização pelos ilícitos ambientais, de natureza administrativa, na medida em que reduzidos os autos de infração (certifica esse argumento o relatório do Mapbiomas 2020, acima aludido).*

*Acresço ainda como uma das causas visíveis a anistia governamental que regulariza a ocupação ilegal, derivada da grilagem, de tempos em tempos, porque traduz técnica política que indiretamente corrobora a lógica da espera da regularização do ilícito pelo Estado, como a anistia prevista no Código Florestal de 2012. Pertinente no ponto o estudo científico elaborado pelo Ministro Luís Roberto Barroso e pela Professora Patrícia Perrone Mello, acerca desse desgaste nacional (...).*

*(...).*

*Incorpora-se ao cenário a queda orçamentária experimentada pelo Estado Brasileiro, com reflexos em todas as áreas. Inclusive, quanto ao tema, assinalo o Ofício nº 1476/GM-MD (edoc. 1169), anexado ao processo da ADPF 709 (caso proteção dos indígenas e a covid-19), no qual o Ministério da Defesa informa que, em decorrência da situação de déficit orçamentário, “esta Pasta enviou o Ofício nº 14645 GM-MD, de 2 de junho de 2021, ao Ministro de Estado da Economia, solicitando que se envidem esforços no sentido de que seja aberto crédito extraordinário, com a urgência que o caso requer, a fim de que as Forças Singulares possam atuar em apoio à Polícia Federal. Concomitante foi enviado o Ofício nº 14646 ao Ministro de Estado da Segurança e Justiça, dando conhecimento das ações que vem sendo*

**ADO 54 / DF**

*adotadas para o deslinde da questão”.*

*O desgaste da política ambiental brasileira, em particular a política ambiental voltada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal, objeto da deliberação da presente ação constitucional, portanto, é sinônimo da ausência e da insuficiência regulatória, fiscalizatória e dos incentivos governamentais indiretos para a retomada do modelo desenvolvimentista aliado à prática do desmatamento. Conjuntura essa que se agravou sobremaneira a partir de 2019, como demonstram os dados oficiais.*

*52. Uma observação. Ao voltar aos mesmos dados e pesquisas convergentes nas evidências da edificação do atual estado normativo inconstitucional em matéria de tutela da Amazônia Legal (desmatamento e degradação florestal), igualmente é correto afirmar que esse estado desconforme outrora constituído (até o ano 2004) teve suas estruturas removidas.*

*O que significa dizer que o comprometimento estatal com uma política nacional cooperativa de combate, prevenção e controle ao desmatamento foi e é possível, com resultados eficientes e efetivos, no quadro protetivo ambiental e de desenvolvimento sustentável.*

*Políticas de comando e controle, fiscalização com responsabilização, incremento das tecnologias e sistemas de monitoramento, ordenamento territorial e fundiário, lógica conservacionista e apostas no modelo de desenvolvimento sustentável, hoje redimensionado para o conhecimento da bioeconomia, conhecida também Amazônia 4.0, são elementos indispensáveis para a retomada de política ambiental nacional.”*

No mesmo compasso foram as ponderações feitas, no ponto, pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ao apreciar a ADPF 708:

*“1.3. Grave retrocesso em matéria ambiental*

*12. Entre os anos de 2004 e 2012, o Brasil aperfeiçoou políticas públicas de proteção ao meio ambiente e experimentou considerável êxito na redução do desmatamento. A despeito disso, a partir de 2013, as taxas anuais de desmatamento voltaram a subir*

**ADO 54 / DF**

*progressivamente. Nessa linha, em 2018, o desmatamento foi de 7.536 km<sup>2</sup>, representando um aumento de 65% em relação ao ano de 2012. Portanto, o quadro relacionado ao combate às mudanças climáticas no país, antes do atual governo, já era preocupante.*

13. *Ocorre que, a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior. O índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de 2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. A situação caracteriza um grande retrocesso em um quadro que já era crítico[5].*

14. *Nessa linha, em 2019, o desflorestamento por corte raso foi de 10.129 km<sup>2</sup>, um aumento de 34% em relação ao ano anterior, em que o índice já estava alto por conta da tendência de subida havida entre 2013 e 2018. Em 2020, essa taxa foi de 10.851 km<sup>2</sup>, quase três vezes a meta prevista nos Decretos n<sup>os</sup> 7.309/2010 e 9.578/2018, que deveria ter sido cumprida nesse ano. Em 2021, o desmatamento aumentou mais 22% e alcançou uma área de 13.235 km<sup>2</sup>, a maior em 15 anos, representando aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018, e de quase 190% em relação a 2012. Para o ano de 2022, a ferramenta de inteligência artificial PrevisIA[6], prevê desmatamento na Amazônia Legal da ordem de 15.391 km<sup>2</sup>, o que representaria um aumento de 16% em relação a 2021.*

15. *Portanto, os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro."*

Em arremate, no documento estruturante da atual quinta fase do PPCDAm (2023-2027), indica-se que o controle do desmatamento e a proteção e preservação da Amazônia perderam efetividade e eficácia a



**ADO 54 / DF**

partir de 2013, mais ainda nos últimos anos, estando entre as suas causas a diminuição da fiscalização e dos recursos direcionados a essas finalidades.<sup>7</sup>

Por fim, registre-se, mais uma vez apontando a necessidade de efetiva da tutela do bioma amazônico, que, na ADI 4.757, relativa à Lei Complementar 140/2011, a qual disciplina a competência comum em matéria ambiental, realizou-se apelo ao Legislador, a título de *obiter dictum*, “*para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal*” (rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe de 17/3/2023).

***III. A persistência, ainda que parcial,  
do quadro de desproteção da Amazônia***

O Advogado-Geral da União, em 2/3/2023, peticionou nos autos noticiando a edição de atos normativos e a adoção de providências executivas a partir de janeiro de 2023, o que inclui a instituição da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento e o restabelecimento oficial do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Na hipótese de não se entender cessado o estado de coisas inconstitucional delineado pela Relatora, considera “*indispensável, quando da apreciação do mérito do presente feito, que se proceda à modulação dos efeitos da decisão, de modo que se leve em consideração o novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática*”.

Em 15/8/2023, o Advogado-Geral da União apresentou manifestação complementar, trazendo “*novos elementos de fato que atestam o compromisso*”

<sup>7</sup> Documento disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam\\_2023\\_sumario-rev.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf), p. 23-27.

**ADO 54 / DF**

*dos órgãos federais com a proteção da Amazônia Legal e a cessação do estado de coisas inconstitucional, a partir das políticas públicas implementadas pela nova gestão federal no exercício de 2023”, e reiterando a necessidade de “modulação dos efeitos do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional”.*

Destaca, uma vez mais, o restabelecimento do PPCDAm pelo Decreto 11.367, de 1/1/2023, e acrescenta que foi realizada consulta pública com ampla participação da sociedade civil e da academia e que, em 5/6/2023, foi lançada a quinta fase do PPCDAm (2023-2027), em que estabelecida *“a meta de desmatamento zero até 2030, com quatro eixos temáticos de atuação para o período de 2023 a 2027: i) Atividades produtivas sustentáveis; ii) Monitoramento e controle ambiental; iii) Ordenamento fundiário e territorial; iv) Instrumentos normativos e econômicos”.*

Ainda, em 5/12/2023, considerando a primeira reinclusão dos processos na pauta presencial, apresentou nova petição, *“na qual demonstra, de forma cabal, sistemática e pormenorizada, a cessação do estado de coisas inconstitucional quanto à gestão ambiental como um todo e, de modo, específico, em relação aos biomas da Amazônia e do Pantanal”.*

De outra parte, os *amici curiae* Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Laboratório do Observatório do Clima (OC), Greenpeace Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul peticionaram nos autos, em 1/12/2023, manifestando-se no sentido da prejudicialidade parcial das medidas fixadas no voto da Relatora. Entendem, essencialmente, que restaria prejudicado apenas o item *“b.a” (“caput”)* do dispositivo, relativo à formulação e apresentação de um *plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm*, o que teria sido atendido pelo lançamento da quinta fase do PPCDAm em 5/6/2023.

No reajuste de voto, a Ministra Cármen Lúcia considerou as ações

**ADO 54 / DF**

adotadas desde o início de 2023 para reconhecer que está em curso um processo de *reconstitucionalização* e que há um estado de coisas *ainda* inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Amazônia. Em relação às determinações especificadas no voto original, ademais, compreendeu que apenas o *caput* do “b.a” restou atendido pela edição da quinta fase do PPCDAm em junho de 2023, procedendo, nos itens subsequentes, aos ajustes temporais pertinentes, dado o decurso do tempo.

Deveras, as manifestações do Advogado-Geral da União e seus anexos demonstram que diversas providências vêm sendo tomadas desde o início de 2023 pelo Poder Executivo Federal, com ênfase para a revogação de atos normativos prejudiciais à tutela do meio ambiente e, de relevância ainda maior para o presente caso, a edição da quinta fase do PPCDAm (2023-2027), além da realização de concursos públicos para provimento de cargos nos órgãos ambientais.

Não obstante, as medidas adotadas até o momento não se evidenciam suficientes para afastar, por completo, o quadro de violação massiva e generalizada até então desenhado. São, sem dúvida, passos importantes e necessários para a sua superação. Contudo, mostra-se prematuro declarar a prejudicialidade das ações ou a cessação de um estado de coisas de desamparo estrutural da Amazônia.

Note-se que o escopo das ações em julgamento não é, simplesmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de atos pontuais. Voltam-se ao cenário mais amplo e profundo de violação de direitos e deveres fundamentais na tutela ambiental, tanto ecológica como climática, notadamente quanto à preservação e à proteção da Floresta Amazônica.

Ademais, as determinações remediais não dizem apenas com as ações a serem adotadas, ou seja, não se limitam à previsão e à implementação de *meios* para preservar e proteger a Amazônia, mas se

**ADO 54 / DF**

preocupam sobretudo com o encalce de *resultados concretos*. Em poucas palavras, cuida-se de *realizar* um cenário fático-normativo concordante com os deveres de proteção impostos pela Constituição (artigo 225), em que a Amazônia, em toda a sua complexidade e diversidade, esteja efetivamente protegida e seus recursos sejam utilizados de maneira sustentável.

Buscam-se, essencialmente, *resultados concretos mínimos*, com destaque para (i) a redução dos índices anuais de desmatamento, tendo como patamar máximo 3.925 km<sup>2</sup>, quantitativo consistente em uma das metas da Política Nacional sobre Mudança do Clima, que era a redução, **até 2020**, do desmatamento em 80% em relação à média dos anos de 1996 e 2005 (artigo 12 da Lei 12.187/2009 e artigo 19, § 1º, inciso I, do Decreto 12.187/2018); e (ii) a progressiva, contínua e total eliminação do desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação federais.

Assim, mesmo com a retomada do PPCDAm pelo Executivo, agora em sua quinta fase (2023-2027), não foi superado o quadro de desproteção já reconhecido na ADO 59 e na ADPF 708 e corroborado no voto da Relatora.

Conforme dados reproduzidos na petição do Advogado-Geral da União de 15/8/2023, embora os índices de desmatamento da Amazônia tenham diminuído, ainda estão nos patamares de 2018-2019, que já não eram satisfatórios e representavam aumento do desflorestamento e insuficiência da política pública em comparação com as reduções alcançadas nas duas primeiras fases do PPCDAm, ou seja, até 2012, depois do que as taxas começaram a aumentar, sem terem ainda alcançado a meta anual que estava estabelecida para 2020 (3.925 km<sup>2</sup>).

O quadro negativo de aumento das taxas de desmatamento da Amazônia, bem vistas as coisas, começou a se delinear **há uma década**, na

**ADO 54 / DF**

terceira fase do PPCDAm (2012-2015), agravando-se nos anos mais recentes.

De fato, a tendência contínua de queda das taxas de desmatamento começou a mudar em 2013, piorando consideravelmente nos últimos tempos, chegando a 10.129 km<sup>2</sup> em 2019, 10.851 km<sup>2</sup> em 2020, 13.038 km<sup>2</sup> em 2021 e 11.594 km<sup>2</sup> em 2022.

Como ilustra o gráfico abaixo, constante do “Balança da 3ª fase (2012-2015)” do PPCDAm,<sup>8</sup> o cenário seria outro se na etapa subsequente houvesse sido retomada a tendência de diminuição, na direção dos 3.925 km<sup>2</sup> pretendidos:

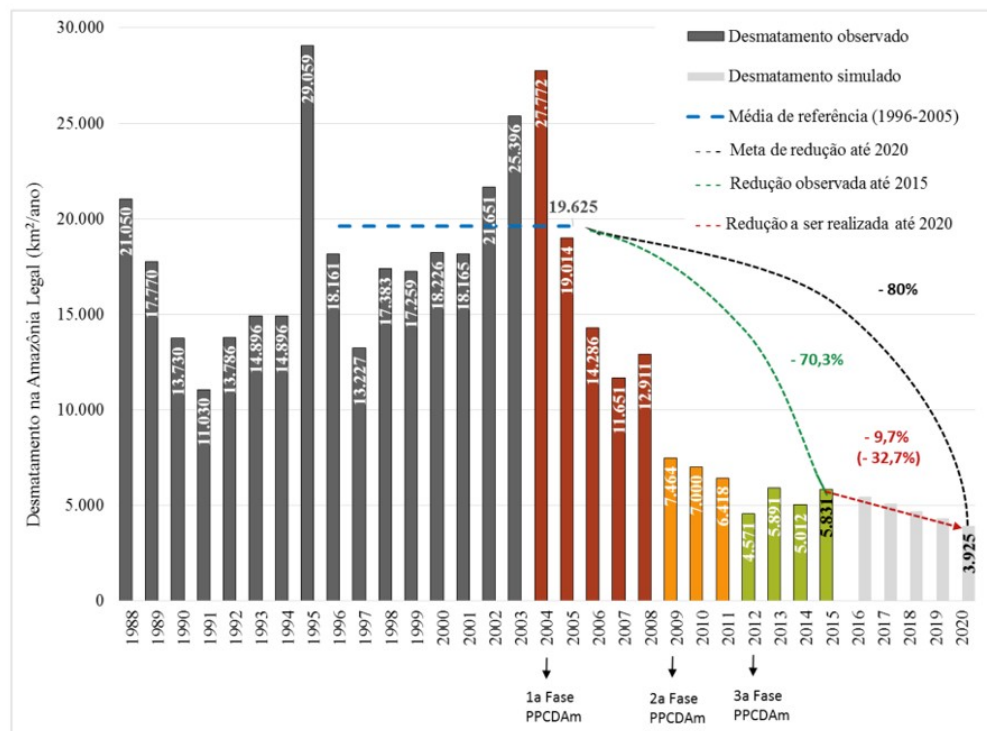


FIGURA 1. TRAJETÓRIA DO DESMATAMENTO E META DE REDUÇÃO ESTABELECIDA PELA PNMC.

8 Documento disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia.html>; e <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/Relatriodebalano3fase.pdf>, p. 6.

**ADO 54 / DF**

Relativamente ao ano de 2023, conforme dados do INPE<sup>9</sup>, conquanto tenha havido um avanço, o índice ainda está longe da meta de 2020, tendo atingido o patamar de 9.001 km<sup>2</sup>.

Frise-se que, não obstante na quinta fase do PPCDAm tenha sido assumido o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até 2030,<sup>10</sup> os índices devem ser consideravelmente reduzidos antes disso, o mais breve possível, com metas periódicas específicas que possibilitem caminhar no sentido da concretização de referido compromisso e aferir o progresso dos resultados parciais.

Impende rememorar que as emissões de gases de efeito estufa que implicam e agravam as mudanças climáticas são cumulativas e, no que diz respeito ao Brasil, suas fontes são majoritariamente ligadas à terra, ou seja, às alterações de seu uso e cobertura e à atividade agropecuária.

Nesse sentido, o gráfico abaixo, com dados do Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), desenvolvido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação, demonstra a contribuição dessas atividades nos totais estimados de emissão de gases de efeito estufa,<sup>11</sup> do que se pode ver a variação relativa às mudanças do uso da terra em coincidência com as taxas de desmatamento da Amazônia ao longo dos anos, com seu pico em 2004, antes de iniciado o PPCDAm, sem contar a degradação dos demais biomas:

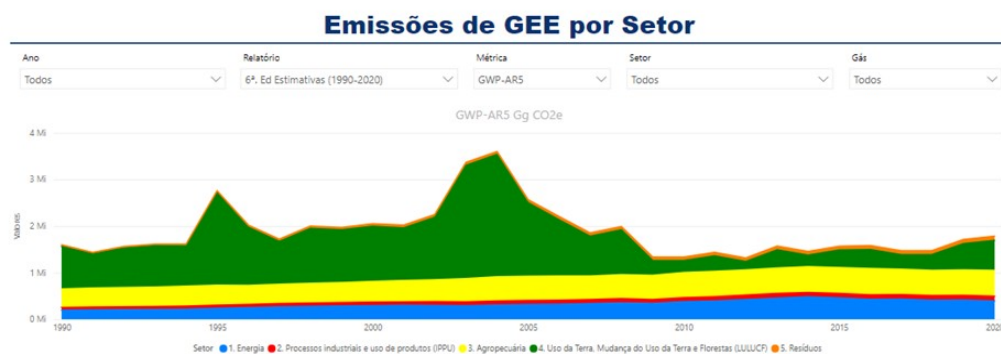
---

9 Cf. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

10 Assim definida a meta de zerar o desmatamento até 2030 (p. 17 do documento estruturante da quinta fase): *“Em 2023, com o início de uma nova gestão do governo federal, é proposto um novo compromisso para reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030. No âmbito do PPCDAm, o desmatamento zero refere-se à eliminação do desmatamento ilegal e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de gases de efeito estufa delas provenientes, através do fortalecimento da implementação da legislação florestal e da recuperação e aumento de estoque da vegetação nativa por meio de incentivos econômicos para a conservação e manejo florestal sustentável.”*

11 Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene>

## ADO 54 / DF



Deveras, não se pode ignorar o impacto do uso da terra, máxime no que diz com o desmatamento ilegal, inclusive em unidades de conservação e terras indígenas, espaços onde o desflorestamento também se intensificou nos últimos anos, conforme dados reproduzidos no voto da Relatora.

Assim, conquanto algum progresso possa ser de fato constatado na tutela ambiental da Amazônia em 2023, o que ora se reconhece, tem-se apenas um passo inicial, devendo-se garantir que sejam efetivamente planejadas e executadas as próximas ações para reduzir o desmatamento a níveis minimamente aceitáveis e propiciar o cumprimento dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos.

Com efeito, não se trata de política de governo, mas *política de Estado*, aspecto que reforça o necessário afastamento da prejudicialidade no presente caso, diante do quadro de desamparo de direitos fundamentais delineado no voto da Relatora e reconhecido em outras ações com decisão de mérito já transitadas em julgado (ADO 59 e ADPF 708). As presentes ações colocam-se, justamente, como *locus* da passagem do abstrato para o concreto, da concretização dos deveres e direitos fundamentais na realidade da vida, sem o que não se pode falar em efetiva proteção do meio ambiente.

Em suma, subsiste a necessidade de supervisão da progressiva

**ADO 54 / DF**

concretização dos resultados, para a completa superação do quadro fático-normativo de *proteção insuficiente* da Amazônia.

Destarte, na linha do voto reajustado da eminente Relatora, é forçoso concluir pela existência de um estado de coisas *ainda* inconstitucional na proteção e preservação da Floresta Amazônica, *em trânsito para a constitucionalidade*, acoplando-se a essa declaração medidas remediais que permitam superar esse cenário e efetivar os direitos e os deveres fundamentais ambientais, ecológicos e climáticos.

***IV. Medidas remediais***

O reconhecimento de um estado de coisas desconforme aos compromissos internacionais e constitucionais permite avançar no redesenho e no aperfeiçoamento das instituições competentes para a efetiva tutela ambiental, tanto ecológica como climática, da Amazônia. A riqueza das decisões estruturais está, justamente, na extrapolação do campo normativo, na complexidade causal e remedial, na passagem das exigências normativas para a efetividade concreta.

Não se trata, obviamente, de o Judiciário fazer as vezes do Legislador ou do Administrador, mas impulsionar o cumprimento dos direitos e deveres fundamentais, sem descuidar das questões ligadas à capacidade institucional dos atores envolvidos em cada caso. Nesse sentido, colocam-se as medidas propostas pela Ministra Relatora, a exigir resultados efetivos, cabendo aos órgãos competentes o estabelecimento dos meios para tanto, sem prejuízo de eles mesmos adotarem metas mais ambiciosas.

Para além das arguições em que o Supremo Tribunal Federal explicitamente compreendeu viável a adoção de medidas estruturais (ADPFs 347, 635, 709, *v.g.*), cabe lembrar a interpretação definida ao julgamento do Tema 698 da Repercussão Geral, em que estabelecida a



**ADO 54 / DF**

possibilidade de o Judiciário atuar de maneira estrutural para a efetivação das políticas públicas – seja ou não com a aplicação específica do instituto do “estado de coisas inconstitucional”.

Na oportunidade, fixada a seguinte tese: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; (...)” (RE 684.612, rel. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 4/8/2023).

Ainda, no campo da jurisdição constitucional de perfil concentrado, a Lei 9.882/1999, que disciplina a ADPF, confere abertura remedial à atuação do Supremo Tribunal Federal, ao estabelecer que, “*julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental*” (artigo 10, *caput*).

Essa amplitude decisória possibilita compatibilizar a forma e o conteúdo das decisões tomadas pela Corte com as necessidades e a dinamicidade da tutela estrutural.

Deveras, à luz da contraposição, em termos de modelos ideais, entre as configurações processuais que se voltam à *resolução de disputas entre as partes* e à implementação de políticas, a tendência nesta última é, embora dentro de certos limites procedimentais, que o desenho das soluções remediais se coadune com as políticas e os direitos coletivos que se pretende efetivar.<sup>12</sup>

---

12 Cf. DAMAŠKA, Mirjan R. *The Faces of Justice and State Authority: a comparative approach to legal process*. New Haven: Yale University Press, 1986.

**ADO 54 / DF**

Inclusive, a própria distinção tradicional entre cognição e execução se torna menos rígida, como lecionado o Professor Mirjan Damaška, da Universidade de Yale: *“Because one can never predict in advance how long the intervention will take before it succeeds, the correctional process often consists of a succession of measures amenable to change over a long period of time. Inevitably, the line between rendering and enforcing the decision becomes fluid, illustrating the convergence of adjudication (in the narrow sense) and general administration in the activist state”*.<sup>13</sup>

*In casu*, as medidas acolhidas pela eminente Relatora mostram-se adequadas como solução global para impulsionar a continuidade da superação do quadro ainda inconstitucional de desproteção da Amazônia, inclusive no que diz com a apresentação de relatórios periódicos e o monitoramento do cumprimento da decisão, fase em que o Tribunal poderá verificar se foram alcançados os resultados impostos e, se assim entender, proceder aos ajustes necessários à observância dos deveres fundamentais de proteção.

Como reforço, apenas registro a importância de serem acionadas as engrenagens do federalismo cooperativo para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado (artigos 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VIII, e 225, CRFB), de sorte que cabe à União continuar adotando medidas colaborativas e concertadas com os entes federativos abrangidos pela Amazônia Legal, tanto estaduais como municipais, sem o que não será possível alcançar as metas desejadas.

Destaque-se que a quinta fase do PPCDAm conta com um objetivo estratégico específico nesse ponto, particularmente o Objetivo 8 (*“Fortalecer a articulação com os estados da Amazônia Legal nas ações de fiscalização ambiental”*), que tem como resultado esperado a *“atuação dos estados da Amazônia Legal em alinhamento com PPCDAm”*. É imperioso, contudo, reforçar que o diálogo interfederativo deve ser paulatinamente

---

13            Idem, *Ibidem*, p. 160.

**ADO 54 / DF**

ampliado, também abarcando os entes municipais.

Nessa linha, ainda que a título de *obiter dictum*, importa instar a União a prosseguir na ampliação dos esforços cooperativos, inclusive, se for o caso, de modo a explicitar, nos relatórios a serem apresentados, quais foram, estão sendo e serão as medidas de cooperação federativa adotadas na Amazônia Legal.

***V. Dispositivo***

*Ex positis*, acompanho a eminente Relatora, para conhecer das ações e julgar parcialmente procedentes os pedidos, nos termos do reajuste apresentado por Sua Excelência.

É como voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Muito boa tarde, Senhor Presidente! Nas pessoas de Vossa Excelência e da Ministra Relatora, **Cármem Lúcia**, cumprimento a todos.

Meu voto será breve. Nem farei juntada dele, pois, como diriam os antigos, se vai acompanhar uma das correntes, não é necessário justificar além daquilo que já está bem justificado.

Vou pedir vênia à Relatora no ponto em que concerne à declaração do estado de coisas inconstitucional, na linha da divergência aberta, inicialmente, pelo voto do Ministro **André Mendonça**, a quem também cumprimento pelo belo voto trazido e por todos os debates. Concluo, então, com essa divergência, que concordo com as sugestões trazidas pelo Ministro **Flávio Dino**, à exceção daquela de limitar a ação do CNJ, como já me manifestei ontem.

De modo geral, meu voto se alinha muito, na verdade, com aquele hoje proferido pelo Ministro **Alexandre de Moraes**, ou seja, por

**ADO 54 / DF**

acompanhar a divergência no que diz respeito à não declaração do estado de coisas inconstitucional, sugerir a abertura de crédito extraordinário e, por fim, acompanhar a Relatora em relação à necessidade de o CNJ fazer o devido acompanhamento do cumprimento da decisão final a ser exarada.

Portanto, Senhor Presidente, é assim que voto nas duas ações que estão em julgamento.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO-VOGAL**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, boa tarde!

Gostaria de cumprimentar todos os Colegas, especialmente a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, essa brilhante Colega que tanto honra o Supremo Tribunal Federal. Todos nós, Ministra Cármen Lúcia, ficamos encantados com o trabalho hercúleo que Vossa Excelência desenvolveu em todos esses casos, e a relevância do debate demonstra.

Vou, todavia, pedir respeitosas vênias na questão já enunciada sobre o estado de coisas inconstitucional, por todo o significado que esse tema tem da perspectiva jurídica e da perspectiva política, considerando as novas circunstâncias que se configuraram. Entendo que, de alguma forma, podemos até ter omissões ou omissões parciais, atendimento insuficiente das demandas que se colocam, mas isso não configuraria um estado de coisas inconstitucional. Pelo contrário, caminhamos em um sentido, ou voltamos a um estado de normalidade institucional. Pelas implicações jurídicas e políticas da conclusão, portanto, subscrevo a

**ADO 54 / DF**

divergência iniciada pelo Ministro André Mendonça, só nesse ponto.

No mais, parece-me que temos convergências. Subscrevo a observação do Ministro Flávio Dino quanto à questão da execução das decisões desta Corte. Acho que é um tema sobre o qual nos vamos debruçar no futuro.

Só pontuaria uma questão, tocada, inclusive, agora, no voto do Ministro Fachin, mas falada ontem, que é a questão orçamentária. Na medida em que damos determinações para que o Congresso e os demais Poderes implementem determinadas medidas, certamente - por isso a questão importante sobre a abertura de créditos - vem toda a questão que está posta - ainda ontem discutíamos o tema que o Ministro André acaba de decidir (acho que no caso de Pernambuco) -, extremamente sensível e, de alguma forma, réplica do que vem ocorrendo no plano federal, sobre a falta de recursos para essa destinação. Manda-se um paraplégico andar, e ele tem imensas dificuldades, para ficarmos apenas em uma observação sutil. É preciso que essa discussão se trave também nesse contexto mais amplo. O descumprimento, de alguma forma, como aponta o Ministro Fachin de maneira sistemática, desses deveres enunciados também tem a ver com a falta de recursos, o que muitas vezes significa também a não priorização dessas questões.

Fazendo esse registro, incorporando, portanto, as observações feitas pelo Ministro Flávio e pelo Ministro Zanin - acho que, de alguma forma, isso já é consenso -, mais uma vez, Presidente, cumprimentando esse belíssimo trabalho, histórico trabalho da Ministra Cármen Lúcia, assim me posiciono, fazendo a juntada de voto escrito.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO - VOGAL  
CONJUNTO  
ADPF 760 e ADO 54**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de ações de controle concentrado ajuizadas por partidos políticos entre 2020 e 2021 em face de omissões estruturais do Poder Público no âmbito da gestão ambiental brasileira, em conjunto de litígios que ficou conhecido como Pauta Verde. Na ADPF 760, pleiteia-se o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional.

Esses processos objetivos foram deflagrados em contexto específico de desgovernança em matéria ambiental, em que o Governo Federal, no período de 2019 a 2022, subfinanciou os mecanismos de proteção do meio ambiente e desmobilizou os atores institucionais responsáveis por sua execução.

**1) Resumo da ADPF 760**



**ADO 54 / DF**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) que aborda a controvérsia relativa aos limites, ao âmbito de proteção e à dimensão axiológica do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente no que diz respeito às ações governamentais de tutela do bioma brasileiro, com enfoque na Amazônia Legal.

Inicialmente, registro que a ADPF foi proposta pelos diretórios nacionais das seguintes agremiações partidárias: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

Os autores da ação indicam por objeto atos omissivos e comissivos alegadamente perpetrados pela União, seja por sua administração direta (Ministério do Meio Ambiente) ou por entes de sua administração indireta: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Ao longo de extensas 148 laudas, aduzem que *“Em 2019 e 2020, de maneira absolutamente irresponsável, o governo federal abandonou o [Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal] PPCDAm, deixando de executar essa política pública de Estado de caráter essencial voltada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal e, assim, ao atingimento das metas climáticas brasileiras”* (eDOC 1, fl. 12). No sentido de sustentar a tese, elencam atos omissivos e comissivos do poder público, agrupados em blocos diversos.

Em primeiro lugar, aponta-se uma *“redução significativa da fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia”*, o que seria evidenciado em decréscimo no número de multas aplicadas: o IBAMA teria autuado 31% a menos em 2019 (comparado a 2018) e 43% a menos em 2020 (em referência a 2019). Tudo isso não obstante um aumento nas taxas de desmatamento (em 2019 e em 2020) (fl. 34).

**ADO 54 / DF**

Em segundo, indicam os autores uma baixa execução das dotações do orçamento da União reservadas para as ações de combate ao desmatamento da Amazônia em 2020; uma execução que no sentir dos autores se colocaria em níveis “*absolutamente destoantes dos anos anteriores*” (fls. 37 e ss.). Para o ilustrar, afirmam que os poucos recursos destinados sequer são executados, bem como que a fragilização orçamentária no âmbito do IBAMA, ICMBio e FUNAI inviabilizou a atuação de tais órgãos. Outrossim, argumentam que o Fundo Amazônia – que conta com doações internacionais de países como Noruega e Alemanha que totalizam cerca de R\$ 3,3 bilhões – está paralisado desde 2019 (e ressaltam que o tema é objeto da ADO 59, de Relatoria da Min. Rosa Weber). Também narram que as ações do IBAMA e do ICMBio ficaram subordinadas às Forças Armadas a partir do Decreto n. 9.985/2019, normativo que autorizou o emprego de tais corporações em operações de fiscalização ambiental na Amazônia legal (Operação Verde Brasil 2), o que teria contribuído para aumentar a ineficácia do combate ao desmatamento.

Em terceiro, discorrem sobre a prolação de uma série de atos normativos infralegais que teriam sido decisivos para enfraquecer a proteção ao meio ambiente. Aludem, nomeadamente: (i) à previsão de uma audiência de conciliação que, até o seu desfecho, impede a tramitação do processo sancionatório ambiental; (ii) ao Decreto 10.084/2019, que passou a permitir a realização de atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal; (iii) e por fim ao “*Despacho Interpretativo n. 7036900/2020, emitido pelo presidente do IBAMA, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização in loco sobre a exportação de madeira nativa*”, cuja consequência concreta seria a de dispensar e inviabilizar “*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*”. (eDOC 1, fl. 59)

Em quarto lugar, apresentam um conjunto de atos comissivos e omissivos que afetaram a participação popular em matéria ambiental, mormente pela violação ao dever de divulgar informações relativas à

**ADO 54 / DF**

matéria em questão (dever de transparência).

Por fim, relatam uma alegada “*extinção branca*” do PPCDAM, especialmente levado a efeito pela “*eliminação de todas as instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA*” (fls. 63 e ss.).

Quanto aos preceitos fundamentais apontados como parâmetro foi indicado, em primeiro lugar, o direito fundamental das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição, art. 225) em sua dimensão mais ampla (direito à vida, à saúde e o princípio da dignidade da pessoa humana). Em segundo lugar, aludiu-se ao art. 231 da Constituição, que consigna os direitos originários dos índios à sua terra, bem assim o correspectivo dever da União de proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Em terceiro, recobrou-se o conteúdo dos artigos 215 e 216 da Constituição (e do art. 68 do ADCT), que reconhecem o dever do Estado de garantir a diversidade cultural da população brasileira, do qual exsurtem direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais. Num quarto momento, os autores enumeram omissões deliberadas e contrárias a importantes deveres estatais (prevenção, precaução, dever de combate ao desmatamento, dentre outros).

Em conclusão, os autores qualificam o quanto narrado como um estado de coisas inconstitucional, a exigir deste Supremo Tribunal Federal a adoção de medida que determine que a União execute o PPCDAM:

“422. No presente caso, pretende-se que esse e. Supremo Tribunal Federal determine, apenas e tão somente, que as autoridades públicas federais envolvidas implementem o PPCDAM, política pública de Estado já existente, bem-sucedida e em pleno vigor, qualificada como: (i) essencial, visto que a sua não execução gera a impossibilidade de garantir a proteção do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais direitos fundamentais em questão; (ii) decorrente diretamente dos deveres constitucionais estatais e prevista explicitamente em Lei e Decreto Federais; e (iii) consolidada, uma vez que foi criada em 2004 e é executada

**ADO 54 / DF**

desde 2007, tendo produzido resultados jamais obtidos em qualquer parte do mundo, com redução de 83% dos índices de desmatamento na Amazônia Legal em apenas seis anos de implementação. Reitere-se: não se requer, em qualquer dos pleitos da presente Arguição, qualquer medida adicional à execução efetiva da política pública já existente e em vigor”. (eDOC 1, p. 138).

Houve pleito de concessão de medida cautelar (eDOC 1, p. 138-144). No mérito, foram deduzidos os seguintes pedidos:

“(i) Requerem seja determinado à União e aos órgãos e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global. Para tanto, os Arguentes requerem sejam adotados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para fins de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados:

(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos 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 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o

**ADO 54 / DF**

atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

(i.2) A redução efetiva e contínua, até a sua 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;

(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quanto couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e

(i.4) O atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo – conforme consta do próprio PPCDAm –, dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto.

(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa

**ADO 54 / DF**

das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos". (eDOC 1, p. 145-146).

A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, em despacho inicial, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/98, designando o prazo de 3 (três) dias para que falassem nos autos a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República (eDOC 61, fl. 23).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ADPF (eDOC 116, fls. 25 e ss).

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer, no qual pontuou que *"em que pese se reconheçam as boas intenções dos arguentes, não cabe ao Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização de direitos fundamentais"* (eDOC 130, fl. 64). Opinou, assim, pela improcedência do pedido. Transcrevo a ementa do parecer:

**"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA. (...)** 1. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema. 2. A definição, a execução e a gestão de políticas públicas de proteção ambiental, orientadas pela normatização constitucional e infraconstitucional, são atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com expertise específica. 3. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política ambiental demanda o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade. 4. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não

**ADO 54 / DF**

atendimento ao requisito da subsidiariedade. 5. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. 6. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 7. Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa, atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas. 8. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil. 9. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica. 10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADPF e com a função jurisdicional per se. 11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo 'que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm', efetuem a 'fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na

**ADO 54 / DF**

Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas', com imposição de metas e resultados a serem alcançados e apresentação de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal. 12. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm sendo adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos". (eDOC 130).

A relatora, Min. Cármen Lúcia, na sessão do dia 6.4.2022, votou pelo conhecimento e julgou procedente a ADPF para:

“a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição



**ADO 54 / DF**

do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil;

a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público;

a.3) O desempenho efetivo por instrumentos

**ADO 54 / DF**

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;

b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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;

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, determinava à União e às entidades federais Ibama,

**ADO 54 / DF**

ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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”.

Na sequência, houve o pedido de vistas do Min. André Mendonça. Com a continuidade de julgamento, em 29.2.2024, a Min. Cármen Lúcia reajustou seu voto para decidir pela:

“[...] procedência parcial da presente arguição no sentido

**ADO 54 / DF**

de reconhecer o estado de coisas ainda inconstitucional, reconhecer também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate ao desmatamento ilegal na Amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado; manter o item “b.a.1” do voto, mas ajustar o prazo para cumprimento da determinação para 2024; manter o item “b.a.2” do voto; manter o item “b.a.3” do voto; manter o item “b.a.4” posto no dispositivo do voto, considerando a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAm retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; manter o item “b.b” do dispositivo do voto, determinando seja incluído no PPCDAm um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia e de outros aportes financeiros previstos, e 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; manter o item “b.c” do voto; e manter o item “b.d” contido no dispositivo do voto até a comprovação da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário dos relatórios relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas no dispositivo do voto com os resultados obtidos no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm”.

Na mesma oportunidade, o Min. André Mendonça apresentou seu voto-vista, no sentido de acompanhar em parte a relatora, com exceção de dois tópicos, conhecendo da ADPF 760 e ADO 54 e julgando-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins:

**ADO 54 / DF**

“(i) divergir da Relatora no que toca ao reconhecimento de um 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, por conta de seu caráter *ultra petita* e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal; (i-a) alternativamente, determinar que o Governo Federal assumira um ‘compromisso significativo’ (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo;

(ii) acompanhar a Relatora nas determinações:

a) referentes ao plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, com adaptação dos marcos temporais das metas constantes nos itens a.1), a.2), a.3) e a.4), a serem feitas na fase pós-decisional desta deliberação colegiada;

b) atinente ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai;

c) relativa à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento; (iii) acompanhar a Relatora no que toca à determinação

d) que diz respeito à submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, instituído pela Portaria nº 241, de 2020, para ser órgão consultivo vinculado à Presidência do CNJ”.

Sua Excelência, o Ministro-vistor, em acréscimo, julgou procedentes os seguintes pedidos:

**ADO 54 / DF**

“(iv) a ‘adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento’ (e-doc. 1, p. 148, § 442, da petição inicial da ADPF nº 760/DF), com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim;

(v) a determinação de ‘que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional’ (e-doc. 1, p. 148, § 443, da petição inicial da ADPF);

(vi) a declaração de uma ‘omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição’, cujos desdobramentos de índole administrativa são os que seguem:

(vi-a) em relação ao pedido 4.a) da petição inicial da ADO, declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF nº 708/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Com efeito, determinar

(i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal,

(ii) um dever de abstenção por parte do Poder

**ADO 54 / DF**

Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissão na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e

(iii) restar vedado o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 ('Gestão Ambiental'), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional;

(vi-b) em relação ao pedido 4.c) da petição inicial da ADO, determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAm será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011; e

(vi-c) determinar que o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este Supremo Tribunal Federal um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando, necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, do baixo grau de incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo".

Na sessão do dia 13.3.2024, o Ministro Flávio Dino votou para acompanhar em parte a relatora no sentido de:

"A. Reconhecer a existência de um processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, declarado pela Ministra Relatora, mas sem

**ADO 54 / DF**

reconhecer, no momento, o estado de coisas inconstitucional; B. Determinar a apresentação, em 120 (cento e vinte) dias contados da publicação da ata da presente sessão de julgamento, de um cronograma contendo diretrizes, objetivos, prazos e metas de execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e outros programas, no que concerne às ações de competência dos seguintes órgãos e entes da administração pública: (i) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; (ii) Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; (iii) Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública; (iv) Ministério da Defesa e Forças Armadas; (v) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e (vi) Ministério da Agricultura e Pecuária; B.1. O cronograma apresentado deverá dispor expressamente acerca das diretrizes, objetivos, prazos e metas para o atendimento dos resultados previstos em todos os Eixos Temáticos do PPCDAm, inclusive no que tange à redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para a diminuição efetiva e contínua dos níveis de desmatamento ilegal na Amazônia; C. Determinar que, após a apresentação do plano estruturado nos termos acima descritos, sejam elaborados relatórios trimestrais que demonstrem o efetivo cumprimento do cronograma desenvolvido, a serem encaminhados a este Supremo Tribunal Federal; D. Fixar o Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC como órgão de assessoramento técnico para o acompanhamento das medidas de execução para retomada da normalidade constitucional das políticas de proteção ao meio ambiente fixadas no julgamento das presentes ações de controle concentrado, sem prejuízo da



**ADO 54 / DF**

possibilidade de colaboração do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça; E. Estabelecer a possibilidade de abertura de créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, como fonte de recursos para o atendimento a despesas de execução do referido cronograma no atual exercício financeiro, além dos créditos já previstos na lei orçamentária vigente, considerando-se o processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, como hipótese de calamidade pública suficiente ao preenchimento do requisito constitucional necessário para a abertura de crédito extraordinário (art. 167, §3º, da Constituição Federal); E.1. Determinar a manutenção, nos projetos de lei orçamentária vindouros, da previsão orçamentária suficiente para fazer frente às despesas da continuidade de implementação do cronograma apresentado, bem como a vedação de sua exclusão da peça orçamentária e do contingenciamento da execução das despesas em questão; E.2. Estipular a faculdade de alocação e a execução de emendas ao orçamento da União, de comissões, individuais e de bancadas, especialmente de parlamentares dos 9 (nove) estados que compõem a Amazônia Legal, mediante diálogo coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais do Poder Executivo da União e pelas Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, E.3. Para viabilizar uma completa execução das determinações constantes da decisão tomada no âmbito das presentes ações de controle concentrado, determinar que sejam notificados, acerca do conteúdo do presente julgado, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

No que se refere à redução do desmatamento na Amazônia Legal para a taxa anual de 3.925 km, o Ministro André Mendonça reajustou seu voto determinando a redução até 2027, acompanhando a Relatora.

**2) ADO 54**

**ADO 54 / DF**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade.

Proposta em 22.8.2019, a petição inicial da ADO 54 disserta sobre cenário de aumento do desmatamento da cobertura florestal da região da Amazônia Legal:

“Conforme o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, apesar de não haver ainda o levantamento anual fornecido pelo PRODES, a sondagem em tempo real (feita pelo Deter) apontou que julho ‘trouxe a maior perda em um mês desde 2015. Até esta quarta, o desmatamento observado foi de 1.864,2. km<sup>2</sup> – um valor 212% mais alto que julho de 2017’. Apenas como comparação, o total de desmate nesse mês é maior ‘do que a área da cidade de São Paulo, que tem cerca de 1.500 km<sup>2</sup>’. (eDOC 1, p. 4).

Sugere a exordial que a aceleração desse ritmo na devastação florestal ocorreu com a aquiescência do, à época, Presidente da República, que, desde a campanha eleitoral retrasada, teria se comprometido nesse sentido e, uma vez eleito, tornou realidade tais promessas: *“a política governamental para a efetiva proteção do meio ambiente contra o desmatamento tem sido inexistente ou ínfima”* (eDOC 1, p. 18).

Alega, ainda, uma série de notícias veiculadas pelos órgãos de imprensa, de modo a consubstanciar que o poder público federal estaria a se eximir do cumprimento do dever de proteger o meio ambiente e de combater a poluição – especialmente aquela derivada de queimadas da cobertura florestal – dever esse declinado (principalmente) nos incisos VI e VII do art. 23, e no art. 225, todos da Constituição Federal; bem assim em vários compromissos internacionais firmados pela República Federativa do Brasil (cita a Declaração de Estocolmo, de 1972).

Expõe que esta Corte deve declarar a omissão inconstitucional do Poder Executivo, expedindo-se ordem ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente, inclusive em sede de medida cautelar, para

**ADO 54 / DF**

que “*promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia*”, entre outras determinações (como a de ter acesso a informações sobre o desmatamento). (eDOC 1, fl. 26).

No mérito, requer que seja:

*“(..) declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes: 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”*. (eDOC 1, p. 27).

Deduz, outrossim, pedido subsidiário: “*seja, subsidiariamente, declarada a omissão inconstitucional progressiva do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente, para que sejam advertidos quanto o descumprimento de sua omissão em omissão inconstitucional, ou, outra medida que esta Corte atribua necessária*”. (eDOC 1, p. 27).

A relatora adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/99 (eDOC 17).

A Advocacia-Geral da União posicionou-se pela ausência de cabimento da presente ADO e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar, em peça a seguir ementada:

*“Política ambiental. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Presidente da República e ao Ministro do Meio Ambiente quanto à adoção de providências administrativas para combater o desmatamento na Amazônia. Preliminares. Inadequação da via eleita. Ausência de questão constitucional. Inadequação do uso do controle abstrato para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Impossibilidade de investigação probatória em sede de*

**ADO 54 / DF**

processo objetivo. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção da Amazônia Legal. Não se verifica, portanto, a omissão inconstitucional indicada pelo requerente. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Inexistência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento”. (eDOC 54).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da presente demanda e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, com base na seguinte ementa de parecer:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL NO SENTIDO DE COIBIR TAIS PRÁTICAS. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA

**ADO 54 / DF**

FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELA PARTE AUTORA. 1. Diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em ADO, reconhecer-se omissão inconstitucional. 2. Não cabe ADO para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema. 3. Afasta-se aplicação da fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade quando não preenchidos os requisitos da ação correta. 4. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 5. Em matéria ambiental, o Poder Judiciário há de pautar-se pela aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão política e administrativa atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas. 6. Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil, sendo a contextualização fática apresentada na petição inicial indicativa de inúmeras questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil. 7. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam inúmeras medidas adotadas pelo Governo Federal para reduzir ao máximo possível o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica. 8. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento

**ADO 54 / DF**

ilegal, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelo requerente representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADO e com a função jurisdicional. 9. Eventual acolhimento do pedido formulado, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo ‘para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia’, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal. 10. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos”. (eDOC 59).

A relatora, Min. Cármen Lúcia, admitiu (eDOC 56), na condição de *amicus curiae*, a Associação Civil Alternativa Terrazul (eDOC 48).

O julgamento foi iniciado em 6.4.2022, interrompido com o pedido de vistas do Min. André Mendonça, tendo a Ministra Cármen Lúcia assentado a inconstitucionalidade da omissão governamental nos mesmos moldes da ADO 54:

“a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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,

**ADO 54 / DF**

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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os

**ADO 54 / DF**

direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; 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; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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; 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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo



**ADO 54 / DF**

federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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”. (eDOC 73).

Na sequência, os dois feitos passaram a ser pautados conjuntamente, de sorte que as votações e os resultados dos julgamentos estão descritos acima no item 1 deste voto.

***3) Alegada perda de objeto superveniente***

Em petição datada de 2.3.2023, o Advogado-Geral da União aduz ter havido “*alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação, realidade superveniente apta a influenciar o*

**ADO 54 / DF**

*resultado do julgamento de mérito”, ao fundamento de que:*

“2. O requerente se insurge contra suposta omissão inconstitucional do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e do Ministro de Estado do Meio Ambiente à época, Ricardo de Aquino Salles, ‘na tarefa de combater o desmatamento’ na floresta Amazônica. Consoante defende o autor, a referida omissão estaria em desacordo com os artigos 23, incisos VI e VII; e 225, *caput* e § 1º, incisos VI e VII, todas da Constituição Republicana.

[...]

5. Embora a apreciação do caso se encontre suspensa, é indispensável noticiar que, já no início do ano de janeiro de 2023, o contexto fático e normativo subjacente à presente demanda foi objeto de substancial alteração, ilustrada pela aprovação de atos normativos que indicam o restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas de combate ao desmatamento na Amazônia.

6. Sobre o tema, destacam-se: i) o Decreto nº 11.372/2023, que altera o Decreto nº 10.244/2020 e modifica a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, instituído pela Lei nº 7.797/1989;

ii) o Decreto nº 11.373/2023, que altera o Decreto nº 6.514/2008 e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais e o processo administrativo federal para a apuração dessas infrações; iii) o Decreto nº 11.367/2023, que institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal; iv) o Decreto nº 11.368/2023, que modifica o Decreto nº 6.527/2008 e dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia; v) o Decreto nº 11.369/2023, que revoga o Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, o qual instituíra o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da

**ADO 54 / DF**

Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala; vi) e o Decreto nº 11.349/2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, além de remanejar cargos em comissão e funções de confiança.

7. Diante desse novo cenário regulador, igualmente merece ser pontuada a publicação de Despachos pelo Presidente da República, os quais acarretam reflexos diretos sobre o tema ambiental. Vale destacar a determinação presidencial de tomada de providências pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Presidente do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, bem como pela Ministra de Estado de Meio Ambiente e Mudança do Clima, no sentido de que seja revisto o teor do Decreto nº 11.018, de 30 de março de 2022, para eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, com vistas a dar cumprimento à decisão proferida por essa Suprema Corte, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623, no prazo de quarenta e cinco dias. Como consequência, foi editado o Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023, que altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conama, conferindo-lhe maior pluralidade e expandindo a participação social no debate da política ambiental.

8. Especificamente no âmbito desta Advocacia-Geral da União, por força do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, foi criada a Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, com o objetivo de viabilizar uma articulação institucional entre órgãos e entidades de defesa do clima e do meio ambiente, bem como de consolidar soluções jurídicas no processo de transição do Brasil para um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social.

**ADO 54 / DF**

9. Como visto, a elaboração de novas regras regulamentadoras da gestão ambiental evidencia o restabelecimento/aprimoramento de planos de ação governamentais direcionados ao cumprimento de metas administrativas relativas à fiscalização de biomas nacionais e à preservação do meio ambiente como um todo.

10. Sem dúvida, essa modificação da matriz normativa consolida uma nova diretriz política no tratamento do tema ambiental e esvazia, por conseguinte, relevante parcela dos argumentos expostos pela arguente no presente feito.

11. Com a mudança de governo, entre os atos normativos já editados no primeiro dia do ano, cumpre mencionar o Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, que ‘institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

12. Juntamente com os atos de criação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Medida Provisória nº 1.154/2023 e Decreto nº 11.349/2023), o Decreto nº 11.367/2023 traduz uma aguda mudança de postura do governo federal quanto ao compromisso com políticas públicas essenciais à proteção do meio ambiente e dos biomas brasileiros, com a reativação de planos de prevenção e controle de desmatamento que são objeto da presente arguição.

13. Além dos atos acima citados, foram realizadas importantes ações no que diz respeito a prevenção e controle do desmatamento, fiscalização ambiental e significativa ampliação orçamentária, todas relacionadas na Nota Técnica nº 128/2023-MMA, de 01 de fevereiro de 2023 (anexa).

14. Esse novo cenário é fruto do reconhecimento da importância da institucionalização de planejamento administrativo adequado para a garantia efetiva do meio ambiente equilibrado, bem como com os direitos fundamentais

**ADO 54 / DF**

relativos a crianças e adolescentes e aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

15. Sendo assim, diante da modificação substancial do quadro fático e normativo no qual se sustentam as alegações de descumprimento aos preceitos fundamentais, aqui traduzida nas ações que vêm sendo implementadas a partir de 1º de janeiro de 2023 e que serão continuadas e incrementadas doravante, já assegurando a retomada do inequívoco compromisso de Estado com a questão ambiental, tem-se, portanto, a cessação do estado de coisas inconstitucional apontado no voto de Sua Excelência a Min. Relatora”. (eDOC 76).

É bem verdade que, com a mudança da Chefia do governo federal, foram editados vários atos normativos voltados à proteção do patrimônio ambiental amazônico, tais como o Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, que *“institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal”*, entre outros.

Ocorre que, apesar de ter sucedido a alteração da condução governamental, é necessário que esta Corte produza limites à condução de políticas públicas para que a proteção à Amazônia seja traduzida como política de estado e não do governo de ocasião, evitando que mudanças de gestão impactem futuramente na resposta estatal, ora mais repressiva, ora mais leniente.

Além disso, cumpre destacar que a efetividade das ações estatais não são imediatas, necessitando, ao meu sentir, que as determinações da Ministra relatora sejam confirmadas para que fiquem estampadas para esta e as futuras gerações como a interpretação constitucional da condução desta política pública ambiental, como medida de reforço.

Basta observar que, já no atual governo, os jornais destacam aumento na quantidade de desmatamento da região amazônica, calhando transcrever o teor de algumas matérias, tais como:

ADO 54 / DF

“Área de alertas detectada pelo Deter no mês foi de 322 km<sup>2</sup>. Série começou em 2015. Especialistas dizem que índice foi resultado da alta cobertura de nuvens em janeiro e que a queda nos números pode demorar alguns meses.

O acumulado de alertas de desmatamento na Amazônia Legal em todo o mês de fevereiro de 2023 foi de 322 km<sup>2</sup>, segundo dados divulgados nesta sexta-feira (10) pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe).

Essa é a maior marca para fevereiro em toda a série histórica, iniciada em 2015. O número equivale aproximadamente ao tamanho da cidade de Fortaleza (CE) em área.

Como mostrou o g1 na última semana, antes mesmo dos números do Inpe serem fechados para o mês, fevereiro já tinha registrado uma taxa recorde de desmate.

[...]

Márcio Astrini, secretário-executivo do Observatório do Clima, também faz uma análise semelhante, porém aponta que o governo federal está numa verdadeira ‘corrida contra o tempo’ para reverter o índice de desmate na região neste ano. Como a taxa anual do Deter é fechada em meados de agosto, restam menos de 5 meses para isso.

‘Os números mostram uma situação bem grave. Temos uma total desgovernança na Amazônia que foi imposta nos últimos quatro anos, de forma proposital, pelo governo [Bolsonaro]. O governo atual está tomando algumas medidas para retomar o controle do desmatamento, **mas essas medidas irão demorar bastante para fazer efeito**’, **detalha**”. (Alertas de desmatamento na Amazônia têm pior fevereiro da série histórica, aponta Inpe. G1. 10 de março de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/03/10/alertas-de-desmatamento-na-amazonia-tem-pior-fevereiro-da-serie-historica-aponta-inpe.ghtml>. Acesso em: 12.3.2024, grifo nosso).

“Segundo relatório, essa devastação só não foi maior do

**ADO 54 / DF**

que a registrada no mesmo mês de 2021. Amazonas registrou o maior aumento da devastação em março.

**A área desmatada na Amazônia em março é o triplo da registrada no mesmo mês em 2022.**

Foram quase mil campos de futebol de vegetação nativa destruídos por dia. Março encerrou um trimestre de intensa devastação na Amazônia.

Foi a segunda maior onda de destruição já registrada entre janeiro e março, desde o início da série histórica do Imazon, em 2008. Só ficou abaixo de 2021, quando 1.185km<sup>2</sup> de floresta foram destruídos.

[...]

Dados de satélite revelam que, metade de todo o desmatamento da Amazônia está concentrada em 17 municípios da região, principalmente nos estados de Mato Grosso e do Amazonas.

O Ministério do Meio Ambiente confirmou o plano de zerar o desmatamento ilegal no Brasil até 2030. Para isso, retomou um projeto de prevenção e controle do desmatamento, mobilizando ao todo 12 ministérios.

O principal órgão de fiscalização ambiental do governo alega não dispor atualmente de fiscais em quantidade suficiente para combater o desmatamento na linha de frente. O Ibama conta com apenas 300 agentes para reprimir os mais diversos crimes ambientais em todo o território nacional.

‘Nós temos hoje um déficit de mais de 2,5 mil pessoas dentro do Ibama, são pessoas que se aposentaram ao longo do tempo e não teve reposição’, diz o presidente do Ibama, Rodrigo Agostinho.

O presidente do Ibama aguarda a realização de concurso para novos servidores. Enquanto isso, a solução é concentrar o trabalho nas áreas mais desmatadas”. (Desmatamento na Amazônia triplica em março, aponta Imazon. Jornal Nacional, 20 de abril de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/04/20/desmatamento-na-amazonia-triplica-em-marco-aponta-imazon.ghtml>. Acesso em: 12.3.2024,

**ADO 54 / DF**

grifo nosso).

Por essa razão, rejeito a alegação de perda de objeto em decorrência da alteração das práticas administrativas pelo atual Governo Federal, as quais, apesar de apontarem no sentido do restabelecimento de uma política de proteção ambiental efetiva no Brasil, não afastam a necessidade de fixação de diretrizes mínimas de defesa do meio ambiente a serem observadas em qualquer nível governamental e também independentemente das matizes ideológicas.

**4) Preliminares**

Em manifestação escrita juntada aos autos, a Advocacia-Geral da União alega o não cabimento de ação de controle concentrado para impugnação de regulamentos ou atos normativos que exorbitam do poder regulamentar. Na mesma linha, afirma que a análise de condutas governamentais, ou de ausência delas, na condução específica de programas e políticas ambientais depende necessariamente do exame de critérios legais e regulamentares, de modo que as teses deduzidas pelos autores não caracterizam ofensa direta ao texto constitucional.

Com a devida vênia, entendo que não prospera a preliminar de ofensa reflexa, articulada na manifestação da AGU, pelas razões que passo a expor.

A propósito do tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal realmente se consolidou no sentido de não se admitir ação de controle concentrado de atos normativos secundários, quando as razões que inspiram a ação direta pressupõem prévio confronto entre o regulamento administrativo e a legislação infraconstitucional. A esse respeito, são lúcidas as considerações feitas pelo eminente Ministro Celso de Mello, na **ADI 1.347/DF**:

“[...] o eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei.



**ADO 54 / DF**

Mesmo que desse vício jurídico resulte, **num desdobramento ulterior**, potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-ia em face de uma situação de **inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua**, cuja apreciação não se revela possível em sede de jurisdição concentrada”.

As razões que inspiram essa orientação jurisprudencial são evidentes. Prevalece na doutrina que “*controlar a constitucionalidade significa aferir a compatibilidade de determinada interpretação ou aplicação de leis ou atos normativos em face da Constituição (...) significa aferir a compatibilidade do sentido de determinado dispositivo infraconstitucional em face do sentido de determinado dispositivo constitucional ou da Constituição como um todo*”. (Luiz Guilherme MARINONI, **Recurso Especial e Recurso Extraordinário**, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 229)

São justamente essas premissas que orientaram a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do não cabimento do controle abstrato quando a articulação da tese de inconstitucionalidade pressupõe, para seu desenvolvimento, o prévio exame de dispositivos infraconstitucionais. Por isso, a Corte tem repelido ações diretas fundadas exclusivamente na alegação de insubordinação do *poder regulamentar* aos comandos da lei, identificando uma situação de ofensa meramente reflexa ou oblíqua que escapa dos limites do controle concentrado de constitucionalidade.

Por outro lado, não são poucos tampouco isolados os precedentes em que o Tribunal conheceu de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra decretos editados pelo Poder Executivo, sobretudo quando se trata de regulamento com perfil autônomo ou de decreto que, a pretexto de dar fiel execução à lei, exorbita flagrantemente do âmbito do poder regulamentar (ADI-MC 2.155/PR, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 1º.6.2001; ADI-MC 1.435/DF, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ 6.8.1999; ADI 1.969-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 5.3.2004; e ADI 2.950-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Eros Grau).

No presente caso, é evidente que os atos normativos questionados **não se esgotam** na mera regulamentação de dispositivos da legislação

**ADO 54 / DF**

infraconstitucional. A rigor, os atos do Poder Público impugnados nas ADPF 760 diz respeito a políticas públicas de envergadura constitucional, fundadas em aplicação direta e imediata do art. 225 da Constituição Federal, que não apenas consagra direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, em diversos aspectos, os atos impugnados têm força normativa própria, introduzindo alterações na ordem jurídica vigente. É o que ocorre, por exemplo, com os atos normativos que promoveram mudanças substanciais no semblante institucional do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), ou que, *tout court*, extinguiram órgãos colegiados de inquestionável centralidade para a tutela do bioma amazônico, como o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia.

Por qualquer ângulo que se aprecie a matéria, não me parece defensável impedir o escrutínio da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, seja pela relevância das teses invocadas na ADPF, que se relacionam diretamente com o regime constitucional de proteção do meio ambiente, seja pelo risco de afetação de bens jurídicos e valores que são especialmente protegidos pela Constituição Federal.

O presente julgamento franqueia ao Tribunal Pleno a possibilidade de se debruçar sobre o regime jurídico de proteção da Amazônia Legal. Põe em perspectiva, portanto, uma questão de crucial importância para qualquer sociedade democrática contemporânea, qual seja, o alcance, os limites e a fisionomia do direito fundamental à preservação do meio ambiente.

Assim, com a devida vênia, entendo que seria temerário subtrair essa questão do controle abstrato de normas pelo Supremo Tribunal Federal, relegando-a a instrumentos processuais que não oferecem meios de solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata.

Passo a examinar a segunda preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União, designadamente a alegação de inobservância do requisito

**ADO 54 / DF**

de subsidiariedade.

De início, não vislumbro a inobservância ao requisito da subsidiariedade. Importa destacar, a princípio, que a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

Uma leitura apressada do dispositivo poderia conduzir à compreensão de que o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental se restringe às hipóteses de absoluta inexistência de qualquer outro meio capaz de tutelar a ordem constitucional.

Uma leitura mais cuidadosa, porém, revela que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental, deve predominar enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

O caráter enfaticamente objetivo do instituto, assim, enseja a interpretação no sentido de que o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional de forma satisfatória.

No âmbito da ADPF, o ajuizamento da ação e sua admissão estão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular. Assim, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, a lógica já consolidada dos processos objetivos no sistema constitucional. Nesse sentido, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 79, Rel. Min. Cezar Peluso, 4.8.2005; na ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 8.3.2010; e na ADPF 76, da minha relatoria, 13.2.2006.

Ante a inexistência de outro processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a questão constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de conduzir a

**ADO 54 / DF**

controvérsia constitucional para um desfecho adequado.

No presente caso, a potencial lesão a preceitos fundamentais consoma-se, de maneira irreversível, à medida que aumentam a degradação e o desmatamento do bioma da Amazônia Legal. Dessa forma, mesmo que fosse cabível o manejo de instrumentos processuais ordinários, não haveria tempo hábil para uma resposta jurisdicional apta a sanar, de modo eficaz, o risco de grave comprometimento de valores essenciais contemplados pelo texto constitucional.

Rememoro também a fórmula da **relevância do interesse público** para justificar a admissão da arguição de descumprimento – explícita no modelo alemão –, que está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista o caráter marcadamente objetivo que conferiu ao instituto.

Assim, o Supremo Tribunal Federal poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional, podendo recusar a admissibilidade da ADPF sempre que não vislumbrar relevância jurídica na sua propositura.

O caso concreto apresenta a necessária relevância. Tem por fim evitar a lesão ao direito fundamental à dignidade da pessoa humana, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto nos arts. 5º, 6º, 196 e 225 da Constituição Federal.

Do mesmo modo, quanto ao cabimento da ADO, dispõe o § 2º do art. 103 da CF:

“§ 2º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

Regulamentando tal previsão constitucional, a Lei 12.063/2009 introduziu as seguintes modificações na Lei 9.868/1999:

**ADO 54 / DF**

“Art. 12-B. A petição indicará:

I - a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa;”

Sobre o tema, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos e, ao mesmo tempo, um dos mais fascinantes temas do direito constitucional moderno. Ela envolve não só a questão concernente à concretização da Constituição pelo legislador e à eficácia das normas constitucionais. A ADO desafia também a argúcia do jurista na solução do problema sob uma perspectiva estrita do processo constitucional. Quando se pode afirmar a caracterização de uma lacuna inconstitucional? Quais as possibilidades de colmatação dessa lacuna? Qual a eficácia do pronunciamento da Corte Constitucional que afirma a inconstitucionalidade por omissão do legislador? Quais as consequências jurídicas da sentença que afirma a inconstitucionalidade por omissão?”

O constituinte de 1988 emprestou significado ímpar ao controle de constitucionalidade da omissão com a instituição dos processos de mandado de injunção e da ação direta da inconstitucionalidade por omissão. Como essas inovações não foram precedidas de estudos criteriosos e de reflexões mais aprofundadas, afigura-se compreensível o clima de insegurança e perplexidade que elas acabaram por suscitar nos primeiros tempos.

É, todavia, salutar o esforço que se vem desenvolvendo, no Brasil, para definir o significado, o conteúdo, a natureza desses institutos. Todos os que, tópicamente ou sistematicamente, já se depararam com uma ou outra questão atinente à omissão inconstitucional, hão de ter percebido que a problemática é de transcendental importância não apenas para a realização de diferenciadas e legítimas pretensões individuais. Ela é

**ADO 54 / DF**

fundamental sobretudo para a concretização da Constituição como um todo, isto é, para a realização do próprio Estado de Direito democrático, fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, da iniciativa privada, e no pluralismo político, tal como estabelecido no art. 1º da Carta Magna. Assinale-se, outrossim, que o estudo da omissão inconstitucional é indissociável do estudo sobre a força normativa da Constituição.

Não obstante o hercúleo esforço da doutrina e da jurisprudência, muitas questões sobre a omissão inconstitucional continuam em aberto, ou parecem não ter encontrado, ainda, uma resposta adequada. Esse estado de incerteza decorre, em parte, do desenvolvimento de uma 'teoria da omissão inconstitucional'. Aqueles que quiserem se aprofundar no exame do tema perceberão que seu estudo sistemático constituía, até muito pouco tempo, monopólio da dogmática constitucional alemã. Esse aspecto contribuiu, sem dúvida, para que a questão fosse tratada, inicialmente, como quase uma excentricidade do modelo constitucional desenvolvido a partir da promulgação da Lei Fundamental de Bonn. Observe-se, contudo, que o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão configura fenômeno relativamente recente também na dogmática jurídica alemã. Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível. Anteriormente, reconhecera Georg Jellinek que a impossibilidade de formular pretensão em face do legislador constituía *communis opinio*. Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador. Esse entendimento assentava-se, de um lado, na ideia de uma irrestrita liberdade legislativa e, de outro, na convicção de que o legislador somente atuava no interesse da coletividade. Portanto, a jurisprudência da Corte Constitucional alemã identificou, muito cedo, que configura omissão inconstitucional não só o inadimplemento absoluto de um dever de legislar

**ADO 54 / DF**

(omissão total), mas também a execução falha, defeituosa ou incompleta desse mesmo dever (omissão parcial). Assentou-se, igualmente, que a lacuna inconstitucional poderia decorrer de uma mudança nas relações fáticas, configurando para o legislador imediato dever de adequação.

A identificação da omissão inconstitucional do legislador, no juízo de constitucionalidade, tornava imperioso o desenvolvimento de novas técnicas de decisão, que se afigurassem adequadas a eliminar do ordenamento jurídico essa peculiar forma de afronta à Constituição, sem violentar a própria sistemática constitucional consagrada na Lei Fundamental.

A Corte Constitucional recusou, de plano, a possibilidade de substituir-se ao legislador na colmatação das lacunas eventualmente identificadas, entendendo que a tarefa de concretização da Constituição foi confiada, primordialmente, ao legislador. Assim, tanto o princípio da divisão de Poderes, quanto o postulado da democracia obstavam a que os Tribunais se arrogassem ao direito de suprir lacunas eventualmente identificadas.

Essa orientação fez com que o Tribunal desenvolvesse, como técnica de decisão aplicável aos casos de lacuna inconstitucional, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (*Unvereinbarerklärung*). Trata-se de decisão de caráter mandamental, que obriga o legislador a suprimir, com a possível presteza, o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão. Essa forma de decisão, construída pela jurisprudência, foi incorporada à lei que disciplina o processo perante a Corte Constitucional.

(...)

Embora as omissões de providências de índole administrativa não se afigurem adequadas, em princípio, para afetar, primariamente, a efetividade de uma norma constitucional, até porque, como resulta da própria estrutura constitucional, essa tarefa foi confiada, primordialmente, ao legislador, não se pode negar que o constituinte contemplou

**ADO 54 / DF**

eventual omissão das autoridades administrativas como objeto dessa modalidade de controle direto de inconstitucionalidade.

É possível que a omissão de ato ou providência administrativa mais relevante, nesse âmbito, se refira ao exercício do poder regulamentar. Não raras vezes fixa a lei prazo para edição de ato regulamentar, fixando uma *conditio* para a sua execução. Nesse caso, cumpre ao Executivo diligenciar a regulamentação no prazo estabelecido ou, se julgá-lo exíguo, postular na Justiça contra a violação do seu direito-função.

A sua omissão não tem o condão de paralisar a eficácia do comando legal, devendo ser entendido que, decorrido o lapso de tempo estabelecido pelo legislador para a regulamentação da lei, esta será eficaz em tudo que não depender do regulamento.

Todavia, a omissão do regulamento pode assumir relevância para o controle abstrato da omissão inconstitucional, se, no caso dos chamados regulamentos autorizados, a lei não contiver os elementos mínimos que assegurem a sua plena aplicabilidade. Nessas hipóteses, a ação direta terá por objeto a omissão do poder regulamentar.

Finalmente, cumpre indagar se a omissão na prática de atos administrativos propriamente ditos – de índole não normativa – poderia ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A exegese literal do disposto no art. 103, § 2º, da CF parece sugerir resposta afirmativa, uma vez que ali se refere a ‘medidas’, ‘providências necessárias’ e a ‘órgãos administrativos’.

Por força do próprio princípio do Estado de Direito e de um dos seus postulados básicos – o princípio da legalidade da Administração –, é difícil imaginar ato administrativo indispensável, primariamente, para tornar efetiva norma constitucional. Até mesmo as medidas estatais de índole organizatória, que, na moderna dogmática dos Direitos Fundamentais, são abrangidas pela ampla designação de ‘direito à organização e ao processo’ (*Recht auf Organisation und*



**ADO 54 / DF**

*auf Verfahren*), pressupõem a existência de lei autorizadora.

De qualquer forma, não há como deixar de admitir que, a despeito da existência de lei, a omissão das autoridades na adoção de diferentes providências administrativas pode dificultar ou impedir a concretização da vontade constitucional.

Alguns exemplos poderiam ser mencionados: 1) a organização do Poder Judiciário, sem a qual não se pode assegurar a própria garantia da proteção judiciária (art. 5º, XXXV); 2) a organização dos serviços de defensoria pública, imprescindível para assegurar o direito à assistência jurídica dos necessitados (art. 5º, LXXIV, c/c o art. 134); 3) a organização e estruturação dos serviços de assistência social (art. 203); e 4) a organização e estruturação do sistema de ensino (arts. 205 e s.).

No direito comparado, tem-se o clássico exemplo do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, da Suprema Corte americana, de 1955, quando se reiterou a inconstitucionalidade da discriminação racial nas escolas públicas e determinou-se que as leis federais, estaduais e municipais fossem ajustadas a essa orientação. Confiou-se a execução do julgado aos tribunais de distrito que deveriam guiar-se por princípios de equidade, tradicionalmente caracterizados ‘pela flexibilidade prática na determinação de remédios e pela facilidade de ajustar e conciliar as necessidades públicas e privadas’. Todavia, esses tribunais deveriam exigir das autoridades escolares ‘um pronto e razoável’ início da execução, competindo-lhes verificar a necessidade de que se outorgasse um prazo adicional para a conclusão das reformas exigidas.

Essa jurisprudência teve continuidade em outras decisões que exigiam ou determinavam a concretização de reformas em presídios e instituições psiquiátricas.

Na ADI 19, da relatoria do Ministro Aldir Passarinho, asseverou o Supremo Tribunal Federal que a ação direta por omissão ‘não é de ser proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caráter concreto, mas sim visa a que seja expedido ato normativo que se torne necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele,

ADO 54 / DF

não poderia ser aplicado’.

**Não se pode, portanto, excluir de plano a possibilidade de que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão tenha por objeto a organização de determinado serviço ou a adoção de determinada providência de índole administrativa**”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 1.437/1.439; e 1.451/1.452, grifo nosso).

Tenho que as ADOs parecem-me ser o *locus* adequado para impingir a adoção de medidas administrativas de viés marcadamente estruturais e determinantes de qualquer governo que se proponha a administrar e zelar pelo meio ambiente, como direito de terceira dimensão, por demandarem medidas que, ao fim e ao cabo, visam a conferir concretude às normas protetivas constitucionais do art. 23, VI e VII, além do art. 225, *caput* e § 1º, incisos VI e VII, bem ainda da própria atribuição investigativo-penal de delitos praticados em face da União (nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal), crimes transnacionais ou que violem tratados internacionais.

É indiscutível que o tema merece melhor tratamento no âmbito do Poder Executivo Federal, estando na agenda internacional como prioridade absoluta (agenda 2030), reforçado no foco do comércio internacional, merecendo análise por esta Corte.

No mesmo sentido, cite-se a ADO 59, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, Pleno, DJe 16.8.2023.

Dessa forma, afastos os óbices processuais deduzidos pela Advocacia-Geral da União.

### 5) Mérito

Inicialmente, saúdo as sustentações orais que antecederam o debate da causa, todas fundadas em substanciosos argumentos de índole constitucional e em um profundo diálogo com os precedentes desta

**ADO 54 / DF**

Corte. Registro que a juridicidade das manifestações, a gravidade da situação retratada e as diferentes concepções que existem sobre a matéria apenas comprovam a indiscutível necessidade de submeter a controvérsia ao escrutínio do Tribunal.

Não há dúvidas quanto ao assento constitucional da matéria ventilada nas ações de controle concentrado. É o que se conclui por meio de rápida incursão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao ser provocado, não se eximiu de enfrentar, em mais de uma ocasião, a constitucionalidade de atos do Poder Público relacionados à conservação de ecossistemas especialmente protegidos.

Faço referência, apenas para citar um exemplo memorável, ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540, de relatoria do Ministro Celso de Mello, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do princípio da **solidariedade intergeracional**. Trata-se de precedente que cresce em relevância na medida em que os limites de resiliência dos biomas vêm sendo testados e ameaçados, um a um, colocando em xeque a integridade da biosfera e agravando o quadro de escassez dos recursos naturais dos quais depende o futuro da humanidade.

A decisão é importante por diversos aspectos. Primeiro, por contribuir para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada para o que se tem chamado **desenvolvimento sustentável**, voltado essencialmente à integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento econômico-social. Segundo, pela enunciação dos vetores interpretativos e do substrato axiológico que devem informar a compreensão e a aplicação de toda a legislação existente sobre o tema.

Em boa hora, surge outra auspiciosa oportunidade para que a Corte, no contexto de um grave recrudescimento dos níveis de degradação e desmatamento na Amazônia Legal, examine o âmbito de proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mais precisamente se o Poder Executivo tem desempenhado satisfatoriamente a função de defesa intransigente dos biomas protegidos pela ordem constitucional brasileira.

**ADO 54 / DF**

Passo à análise do mérito das ações de controle concentrado, debruçando-me sobre as teses deduzidas pelos requerentes.

***5.1 - Proteção ambiental da Floresta Amazônica e seu financiamento***

Dispõe o art. 23, VI e VII, além do art. 225, *caput* e § 1º, incisos VI e VII, da Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto

**ADO 54 / DF**

ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

É inquestionável a importância e a relevância que a proteção ao meio ambiente ostenta nos dias atuais, sendo classificado como direito de terceira geração.

A Constituição Cidadã, de forma inédita em relação às Constituições anteriores, dedicou um capítulo à proteção do meio ambiente e positivou o princípio da **responsabilidade (ou solidariedade) intergeracional** em seu art. 225, revelando sua preocupação não só com as gerações presentes mas também com as futuras, em sua parte final *“impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

Segundo Jorge Miranda, em artigo *“Responsabilidade Intergeracional”*, a redação da Constituição brasileira foi um marco posteriormente seguido pela Constituição sul-africana (art. 24º), pela Constituição portuguesa após 1997 (art. 66º, nº 2, alínea d), pela Constituição polaca de 1997 (art. 74º), pela Constituição alemã após 2002 (art. 20º-A), pela Constituição venezuelana (art. 127º), pela Constituição timorense (art. 61º, nº 1), pela Carta Francesa do Meio Ambiente de 2008, e pela Constituição angolana (art. 39º, nº 2). (Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/237/184>. Acesso em: 30.3.2022).

A responsabilidade ambiental foi abordada logo adiante, nos §§ 2º e 3º do art. 225, nos seguintes termos:

ADO 54 / DF

“§2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado **a recuperar o meio ambiente degradado**, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, **pessoas físicas ou jurídicas**, a **sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. (grifo nosso).

Além disso, a obrigação de reparar os danos ambientais tem sido considerada pela maior parte da doutrina e também pelo STJ, como *propter rem*, sendo irrelevante que o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual proprietário, possuidor ou ocupante do imóvel, pois a obrigação adere ao título de domínio ou posse e transfere-se ao atual proprietário ou possuidor, sem prejuízo da responsabilidade solidária entre os vários causadores do dano.

Essa previsão consta do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e da Súmula 629 do STJ. *Vide*, respectivamente:

“Art. 7º. A vegetação situada em Área de Preservação Permanente **deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título**, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º. Tendo ocorrido **supressão de vegetação** situada em Área de Preservação Permanente, **o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação**, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º. **A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural**”. (grifo nosso).

Súmula 623/STJ: “As obrigações ambientais possuem

**ADO 54 / DF**

natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

Registrem-se, ainda, normas esparsas na Constituição Federal que reforçam a preocupação com a proteção ambiental, como, por exemplo: i) art. 5º, LXXIII, que dispõe sobre a propositura de ação popular diante da prática de ato lesivo ao meio ambiente; ii) art. 170, VI, que estabelece o meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica; iii) arts. 21, 22, 23 e 24, que elencam as competências (administrativas e legislativas) comuns e concorrentes inerentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em matéria ambiental; iv) art. 216, V, que relaciona os sítios ecológicos no rol do patrimônio cultural brasileiro.

Como se percebe, a responsabilidade por danos ambientais no Brasil possui sistema normativo altamente avançado e de enorme amplitude, alcançando, inclusive, a responsabilidade penal da pessoa jurídica.

É de bom alvitre lembrar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), assumidos internacionalmente pelo Brasil, por meio de iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), Agenda 2030, em sua meta 15:

“Objetivo 15. 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

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**

ADO 54 / DF

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



**ADO 54 / DF**

caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável”. (Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15>. Acesso em: 3.3.2024, grifo nosso).

Nesse contexto, considero ser despidiendo frisar que a Floresta Amazônica é tida como patrimônio nacional na forma do art. 225, § 4º, da CF, *in verbis*:

“§ 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”.

Por sua vez, a Amazônia Legal é identificada na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), prevista no art. 2º da Lei Complementar 124/2007. Segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE):

*“A região é composta por 772 municípios distribuídos da seguinte forma: 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44º, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados na Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5.015.067,75 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro”.* (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 3.3.2024).

Recorde-se, ainda, que a Sudam possui como escopo de atuação, entre outros, a proteção ambiental da Amazônia correlata a sua área de

**ADO 54 / DF**

abrangência, na forma do art. 4º Lei Complementar 124/2007, *in litteris*:

‘Art. 4º. Compete à Sudam:

(...)

XIII - **promover** o desenvolvimento econômico, social e cultural e **a proteção ambiental da Amazônia**, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões”. (grifo nosso).

Sendo assim, a Floresta Amazônica é considerada uma unidade de conservação, na forma da Lei 9.985/2000.

O Fundo da Amazônia foi criado pelo Decreto 6.527/2008 como forma de resposta à crescente necessidade de investimento na área e a pouca disponibilidade orçamentária do Poder Executivo, frente à crescente preocupação internacional, espelhando o compromisso internacional assumido pelo Brasil na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Naquele decreto, consta o seguinte:

“Art. 1º. Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas:

I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas;

**II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental;**

III - manejo florestal sustentável;

IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta;

IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;

V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento

**ADO 54 / DF**

territorial e regularização fundiária;

VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e

**VII - recuperação de áreas desmatadas.**

§ 1º. Poderão ser utilizados até vinte por cento dos recursos do Fundo Amazônia no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

§ 2º. As ações de que trata o *caput* devem observar as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, exceto quanto ao disposto no § 1º e na Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - ENREDD+”. (grifo nosso).

Eis a informação que integra o último relatório do BNDES – instituição financeira que ficou responsável por gerir e administrar o referido Fundo da Amazônia:

“O Fundo Amazônia é uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). Foi proposto pelo Brasil em 2007, na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e teve sua criação autorizada ao BNDES, em 2008, por meio do Decreto Presidencial 6.527.

Foi constituído para receber doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, de conservação e de uso sustentável da Amazônia Legal. Além disso, até 20% dos recursos do fundo podem ser destinados ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países com florestas tropicais.

Em virtude da promulgação do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que estabeleceu regras para colegiados da

**ADO 54 / DF**

administração pública federal, os dois comitês que compunham a governança do Fundo Amazônia – o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) – foram extintos em 28 de junho de 2019.

O Fundo Amazônia já recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações, dos quais, 93,8% são provenientes do governo da Noruega, 5,7%, do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5%, da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Em relação ao apoio a projetos, o Fundo Amazônia termina o ano de 2020 com uma carteira de 102 projetos apoiados, dos quais, 37 estão concluídos. Os recursos financeiros alocados nos projetos apoiados somam cerca de R\$1,8 bilhão. Desse valor, 71% já foram desembolsados”. (Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2020\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA_2020_port.pdf). Acesso em 30.3.2022)

Ademais, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) possui previsão legal na Lei 7.797/1989, a saber:

“Art. 1º. Fica instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Art. 2º. Constituirão recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente de que trata o art. 1º desta Lei:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza, que venha a

**ADO 54 / DF**

auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;

IV - outros, destinados por lei.

Parágrafo único. As pessoas físicas e jurídicas que fizerem doações ao Fundo Nacional de Meio Ambiente gozarão dos benefícios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, conforme se dispuser em regulamento.

Art. 3º. Os recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente deverão ser aplicados através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, desde que não possuam, as referidas entidades, fins lucrativos:

Art. 4º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pela Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho de Governo, sem prejuízo das competências do Conama.

Art. 5º. **Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros de que trata esta Lei, em projetos nas seguintes áreas:**

**I - Unidade de Conservação**". (grifo nosso).

Ou seja, a par do Fundo da Amazônia, do orçamento correlato à Sudam, também existe a possibilidade de auxílio financeiro indireto por meio do Fundo Nacional Meio Ambiente (FNMA) e do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB), de sorte que existem diversas fontes de financiamento do combate ao desmatamento e incêndio da Floresta Amazônica, inclusive *conservação de plantas silvestres* por meio de *“desenvolvimento e manutenção dos diversos sistemas de cultivo que favoreçam o uso sustentável do patrimônio genético”*, neste último.

***5.2 – Tutela do meio ambiente. Alegação de estado de coisas inconstitucional. Necessidade de conciliar a defesa dos direitos negligenciados pelo Estado com o princípio da Separação de Poderes.***

**ADO 54 / DF**

A controvérsia deduzida nas presentes ações de controle concentrado põe em perspectiva a efetividade da política nacional de combate ao desmatamento na região amazônica *vis-à-vis* o dever estatal de preservação ambiental imposto pela atual ordem constitucional.

Na sociedade moderna, o avanço tecnológico, o progresso econômico e a adoção das mais modernas técnicas de produção tornaram-se condições necessárias para o desenvolvimento da personalidade do cidadão – como é evidente no âmbito dos direitos sociais assegurados pelo art. 6º da Constituição Federal. Contudo, verifica-se que esses mesmos avanços suscitam riscos generalizados de violação de direitos fundamentais básicos.

Entre os valores constitucionais que se encontram sob permanente tensão, sobressai o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Cabe aos Tribunais Constitucionais, diante das alterações promovidas pelo avanço produtivo e tecnológico, proceder a uma constante reafirmação da força normativa da constituição, de modo a preservar garantias que constituem a base do regime democrático e que, hoje, são diretamente ameaçadas pelo descompasso entre o poder econômico e os instrumentos de salvaguarda do meio ambiente.

Nessa senda, é inquestionável a posição de centralidade que o direito à proteção ao meio ambiente ocupa na ordem jurídico-constitucional brasileira, sendo classificada doutrinariamente como direito de terceira geração.

Esse recente fenômeno jurídico decorre de uma tendência mundial de positivação constitucional das normas protetivas dos ecossistemas, especialmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, promovida em Estocolmo, em 1972.

No que diz respeito à repressão administrativa de ilícitos praticados contra o meio ambiente, inicialmente, o Ibama era o responsável por realizar atividade administrativa fiscalizatória no exercício do poder de polícia ambiental. Posteriormente, a atribuição foi transferida para o

**ADO 54 / DF**

ICMBIO, sem prejuízo da atuação supletiva da primeira autarquia (Leis 7.735/1989 e 11.516/2007).

Aliado a esse dever de atuação na esfera administrativa, observa-se a imposição de repressão na esfera criminal. Desmatar, incendiar ou devastar a Floresta Amazônica atrai a incidência, em tese, de um rosário de crimes ambientais previstos nos arts. 38 a 53 da Lei 9.605/1998.

O que se tem observado nos últimos, contudo, é uma alarmante diminuição de apreensões, prisões e operações policiais relacionadas à investigação de crimes praticados contra o bioma amazônico.

De outro lado, as constatações extraídas do projeto PRODES Amazônia demonstram, no período posterior a 2019, o retorno à situação bastante preocupante que existia até 2008 e havia sido corrigida: de substancial degradação acima de 13 mil km<sup>2</sup>, praticamente o dobro daquele evidenciado em 2017 de pouco menos de 7 mil km<sup>2</sup> de desmatamento anual.

O INPE assim se refere aos dados colacionados pelo projeto PRODES:

“O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. As taxas anuais são estimadas a partir dos incrementos de desmatamento identificados em cada imagem de satélite que cobre a Amazônia Legal. A primeira apresentação dos dados é realizada até dezembro de cada ano, na forma de estimativa, quando normalmente são processadas aproximadamente 50% das imagens que cobrem a Amazônia Legal. Os dados consolidados são apresentados no primeiro semestre do ano seguinte.

O PRODES utiliza imagens de satélites da classe LANDSAT (20 a 30 metros de resolução espacial e taxa de revisita de 16 dias) numa combinação que busca minimizar o problema da cobertura de nuvens e garantir critérios de interoperabilidade. As imagens do satélite americano

**ADO 54 / DF**

LANDSAT-5/TM foram, historicamente, as mais utilizadas pelo projeto, mas as imagens do sensor CCD a bordo do CBERS-2/2B, satélites do programa sino-brasileiro de sensoriamento remoto, foram bastante usadas. O PRODES também fez uso de imagens LISS-3 do satélite indiano IRS-1 e também das imagens do satélite inglês UK-DMC2. Atualmente faz uso massivo das imagens do LANDSAT 8/OLI, CBERS 4 e IRS-2. Independente do instrumento utilizado, a área mínima mapeada pelo PRODES é de 6,25 hectares.

As estimativas do PRODES são consideradas confiáveis pelos cientistas nacionais e internacionais (Kintish, 2007). Esse sistema tem demonstrado ser de grande importância para ações e planejamento de políticas públicas da Amazônia. Resultados recentes, a partir de análises realizadas com especialistas independentes, indicam nível de precisão próximo a 95%.

A taxa anual de desmatamento PRODES tem sido usada como indicador para a proposição de políticas públicas e para a avaliação da efetividade de suas implementações. Os dados espaciais do PRODES são utilizados em: (a) Certificação de cadeias produtivas do agronegócio como a Moratória da Soja e o Termo de Ajustamento de Conduta da Pecuária-TAC da Carne; (b) Acordos intergovernamentais como a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 21) e os Relatórios de Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e (c) Doações monetárias pelo Fundo Amazônia, que usam o PRODES como dado de referência à atividade de desmatamento na Amazônia Legal.

A política de transparência dos dados do monitoramento do estado da floresta adotada pelo INPE e pelo governo federal desde 2004 permite o acesso completo a todos os dados gerados pelos sistemas de monitoramento, possibilitando realizar avaliações independentes pela comunidade usuária, incluindo o governo em suas esferas e instâncias, a academia, o cidadão e a sociedade civil brasileira em seus diversos arranjos institucionais.

Todos os programas de monitoramento da alteração da



**ADO 54 / DF**

cobertura florestal da Amazônia, hoje operados pelo INPE, utilizam o sistema de informações geográficas chamado *TerraAmazon*. Este sistema é construído baseado na biblioteca de classes e funções de sistema de informação geográfica (SIG) para desenvolvimento de aplicações geográficas desenvolvidas pelo INPE e seus parceiros, chamada *TerraLib*. Esta biblioteca está disponível na internet na forma de código aberto (*open source*) permitindo um ambiente colaborativo para o desenvolvimento de várias ferramentas de SIG". (Disponível em:

<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 30.3.2022)

Os dados compilados relativos aos anos e aos km<sup>2</sup> devastados pelo desmatamento são os seguintes: 2004 (27.772 km<sup>2</sup>); 2005 (19.014 km<sup>2</sup>); 2006 (14.286 km<sup>2</sup>); 2007 (11.651 km<sup>2</sup>); 2008 (12.911 km<sup>2</sup>); 2009 (7.464 km<sup>2</sup>); 2010 (7.000 km<sup>2</sup>); 2011 (6.418 km<sup>2</sup>); 2012 (4.571 km<sup>2</sup>); 2013 (5.981 km<sup>2</sup>); 2014 (5.012 km<sup>2</sup>); 2015 (6.207 km<sup>2</sup>); 2016 (7.893 km<sup>2</sup>); 2017 (6.947 km<sup>2</sup>); 2018 (7.536 km<sup>2</sup>); 2019 (**10.129** km<sup>2</sup>); 2020 (**10.851** km<sup>2</sup>); 2021 (**13.235** km<sup>2</sup>). (Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 30.3.2022)

No período posterior a 2012, interstício que atingiu o menor índice de desmatamento de 4.571 km<sup>2</sup> – após manter-se com números semelhantes até 2018 –, observa-se aumento substancial da ordem de 120% quando comparado 2012 com 2019; 137%, quando cotejado 2012 com 2020; e 189% de incremento ao comparar-se a taxa de 2012 com aquela constatada em 2021.

No mesmo sentido, após declínio em meados de 2010, houve novo incremento significativo dos focos de incêndio, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), ao se realizar filtro por bioma da Amazônia: 1998 (59.187 focos); 1999 (62.858 focos); 2000 (48.168 focos); 2001 (69.675 focos); 2002 (169.261 focos); 2003 (174.400 focos); 2004 (218.637 focos); 2005 (213.720 focos); 2006 (144.422 focos); 2007 (186.480

**ADO 54 / DF**

focos); 2008 (103.453 focos); 2009 (81.682 focos); 2010 (134.614 focos); 2011 (58.186 focos); 2012 (86.719 focos); 2013 (58.688 focos); 2014 (82.553 focos); 2015 (106.438 focos); 2016 (87.761 focos); 2017 (107.439 focos); 2018 (68.345 focos); 2019 (89.176 focos); 2020 (103.161 focos); 2021 (75.090 focos). (Disponível em: [https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/). Acesso em: 30.3.2022)

Sendo assim, na época da omissão administrativa discutida nestes autos (2019/2020), houve aumento substancial dos focos entre 2019 (89.176 focos) e 2020 (103.161 focos) e de mais de 130% do aumento do índice de desmatamento da Amazônia.

Extraem-se dos dados públicos, advindos de instituições de renome nacional e internacional, que os fatos de que a Administração Pública Federal dispunha – e ainda dispõe – apontam para a inefetividade da atuação administrativa preventiva e repressiva, a qual, em vez de ser aprofundada, percorre uma trajetória nociva de enfraquecimento da atuação institucional.

A propósito do tema, cabe destacar as advertências feitas pelo Senador José Serra, em artigo publicado recentemente no jornal O Estado de São Paulo (*Grilagem na Amazônia: é preciso dar um basta*, de 10 de março de 2022):

“Nosso mais simbólico bioma, relevante por tantos motivos, passou a estar associado nos últimos anos ao retrocesso brasileiro. Num momento em que governos e sociedades se mobilizam em várias instâncias – como nas Conferências das Partes ou COPs, no âmbito das Nações Unidas – para conter o agravamento do aquecimento global, o Brasil enfrenta a imprensa internacional por caminhar na direção contrária: o desmatamento amazônico.

Para que o leitor tenha dimensão do que falo: de agosto de 2020 a julho de 2021, segundo dados oficiais do Inpe/Prodes, 1,32 milhão de hectares de florestas foi derrubado na região amazônica. O equivalente a mais de 5% de todo o território do Estado de São Paulo. Ou seja, mantidos os números, em menos de 20 anos teremos desmatada na Amazônia uma área

**ADO 54 / DF**

equivalente a todo o nosso Estado.

Inclusive, o desmatamento amazônico é a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa (GEEs) no Brasil. A floresta retira carbono da atmosfera e tem função crítica na regulação do regime de chuvas não apenas na região, afora sua biodiversidade.

Conhecer a dinâmica do desmatamento no bioma é essencial para o desenho de políticas ambientais efetivas. Um diagnóstico incorreto apenas por sorte conduzirá a um tratamento eficaz.

Conforme estudos do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), a dinâmica do desmatamento vem passando por mudanças. Se antes a derrubada de vegetação em propriedades e posses rurais era o principal componente de desflorestamento, em anos recentes o principal vetor de desmatamento é a grilagem em terras públicas, em especial no que se denomina de florestas públicas não destinadas (FPND). As FPNDs ocupam superfície de 60,7 milhões de hectares do bioma amazônico (14% da área total), o equivalente a quase duas vezes e meia o território do Estado de São Paulo.”

Penso que tal constatação possui relevo na correspondente análise de conformidade constitucional advinda da revisão dos fatos e prognoses do legislador, a qual tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“Questão de importância capital para o exercício das atividades jurisdicionais das Cortes Constitucionais diz respeito à possibilidade de exame de fatos legislativos ou prognoses legislativas aceitos ou adotados pelo legislador ao promulgar uma dada norma.

Em muitos casos, as dificuldades acentuam-se em razão de não ser admissível, em variados processos especiais, a produção adicional de provas ou a realização de perícias.

De qualquer sorte, ainda que se aceite uma instrução processual ampla, coloca-se sempre a indagação sobre os limites dos poderes de que se encontra investido o Tribunal

**ADO 54 / DF**

para rever os fatos e prognoses legislativos adotados e, assim, chegar à conclusão de que a norma não se mostra compatível com a Constituição.

No que concerne à relação da Corte Constitucional com os tribunais ordinários, especialmente no contexto do recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), reitera-se a orientação segundo a qual a verificação e a apreciação de fatos (*Tatbestand*) são da competência da jurisdição ordinária. Enfatiza-se, nessa linha, que o Tribunal não é uma simples Corte de Revisão. Na prática, identificam-se, porém, vários casos em que o Tribunal Constitucional relativiza esse postulado, procedendo a uma reavaliação ou a uma nova avaliação dos fatos apreciados pelas instâncias ordinárias. Tal prática tem gerado algumas críticas por parte da doutrina, que vislumbra nesse aspecto uma tendência de usurpação das atribuições da justiça criminal e da justiça cível.

É verdade, entretanto, que essa crítica é mitigada, como observa Bryde, caso se aceite que, no tocante à (re)avaliação dos elementos fáticos, cuida-se de um critério de divisão de trabalho com o fito de proteção dos direitos fundamentais. Tal postulado poderá ser afastado se assim o exigir a defesa dos direitos fundamentais.

(...)

Philippi observa que o Tribunal procura basear as suas investigações sobre os fatos legislativos em análises das mais diversas, muitas vezes de índole empírica. Em alguns casos, o Tribunal socorre-se de argumentos relacionados com a experiência comum (não empírico).

Na verificação desses fatos, o Tribunal utiliza documentos históricos, literatura especializada, dados estatísticos e análises de peritos ou *experts*.

(...)

Restou demonstrado, então, que até mesmo no chamado controle abstrato de normas não se procede a um simples contraste entre disposição do direito ordinário e os princípios constitucionais. Ao revés, também aqui fica evidente que se

**ADO 54 / DF**

aprecia a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional.

Em outros termos, a aferição dos chamados fatos legislativos constitui parte essencial do chamado controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos relaciona-se íntima e indissociavelmente com a própria competência do Tribunal.

Cumpra indagar sobre quando eventual deficit na análise dos fatos verificados por parte do órgão legislativo acarreta a ilegitimidade da lei.

Se se constata que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta numa decisão de caráter restritivo, então o Tribunal deverá declarar a inconstitucionalidade da medida questionada.

Assim, houve por bem a Corte Constitucional declarar a inconstitucionalidade da lei sobre proteção de animais, por lesão ao art. 12, I, da Lei Fundamental (liberdade de profissão), que, no § 13, n. 9, proibia o transporte de animais sob o sistema de reembolso (*Nachnahme*), com o fundamento de que essa forma de remessa possibilitava, não raras vezes, a recusa por parte do destinatário, o que ocasionaria um tratamento inadequado dos animais e um tempo de transporte acima do tolerável.

Após verificar que grande parte do transporte de animais se operava sob o regime de reembolso, tanto pelos correios como pela empresa ferroviária, a Corte Constitucional constatou que os registros fornecidos pelo Ministério da Agricultura indicavam um número quase inexpressivo de devoluções ou de qualquer outro obstáculo na entrega dos animais a seus destinatários. A lei estabelecia, assim, restrição incompatível com a liberdade de profissão.

Considera-se problemática a situação jurídica quando a avaliação dos fatos pelo legislador revela-se incompleta ou ausente. Ossenbühl anota, a propósito, que, na decisão sobre atividade do comércio varejista (*Einzelhandelschluss*) (BVerfGE 19, 330 (340)), a Corte declarou a inconstitucionalidade da lei

**ADO 54 / DF**

questionada por considerar que o perigo que ela pretendia evitar não se indicava singularmente nem se revelava provável.

Embora não haja dúvida de que a análise de fatos legislativos pelo Tribunal contribui para uma adequada proteção dos direitos fundamentais, afigura-se possível que mediante inventário rigoroso dos elementos fáticos envolvidos, venha o Tribunal criar uma base fática confiável para a lei cuja constitucionalidade se questiona. Ossenbühl critica tal possibilidade, tendo em vista especialmente que a complementação de fundamentação (*Nachschieben von Gründen*) revelar-se-ia, em princípio, inadmissível<sup>180</sup>.

Em razão das singularidades das espécies processuais – algumas delas submetidas à Corte Constitucional após decisão de diversas instâncias judiciais, outros processos apresentados diretamente ao Tribunal –, poder-se-ia cogitar, em alguns casos, de cassação de decisão impugnada, com devolução dos autos às instâncias inferiores.

Com relação aos eventos futuros, entende-se que a decisão sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de uma dada lei depende da confirmação de um prognóstico fixado pelo legislador ou da provável verificação de um determinado evento.

Segundo Philippi, a Corte Constitucional alemã utilizar-se-ia de diversos procedimentos racionais para a realização de prognósticos:

- a) o processo-modelo (*Modellverfahren*), que se refere a um procedimento das ciências sociais destinado a antever desenvolvimentos futuros a partir de uma análise causal-analítica de diversos fatores estáveis ou variáveis;
- b) a análise de tendências (*Trendverfahren*), no qual se analisam determinadas tendências de desenvolvimento em função do tempo;
- c) o processo de teste (*Testverfahren*), que propicia a generalização de resultados de experiências ou testes para o futuro;
- d) o processo de indagação (*Befragungsverfahren*), no

**ADO 54 / DF**

qual se indaga sobre a intenção dos partícipes envolvidos no processo.

Esses processos seriam, em geral, utilizados de forma isolada ou combinada, predominando, segundo Philippi, o *Modellverfahren*. A utilização desses procedimentos não exclui as formulações intuitivas, ainda que estas, para terem algum poder de convicção de terceiros, devam ser traduzidas para um processo racional.

(...)

Tal como visto, a aferição dos fatos e prognoses legislativos pela Corte Constitucional é um controle de resultado (*Ergebniskontrolle*) e não do processo (*Verfahrenskontrolle*), até porque para isso faltaria qualquer parâmetro de controle ou uma específica autorização constitucional. Em outros termos, não se cuida, no juízo de constitucionalidade, de analisar como o Legislativo examinou os fatos legislativos, mas o que, efetivamente, ele constatou.

Na análise de Philippi, a Corte Constitucional tem revelado uma grande capacidade de estabelecer prognósticos corretos, capacidade essa que se mostra muito superior à do próprio Legislativo. Segundo sua opinião, a Corte utiliza-se de métodos de análise que se revelam superiores àqueles eventualmente adotados pelo Parlamento, permitindo que as decisões judiciais sejam racionalmente mais fundamentadas que as do legislador.

Conforme já anotado, Bryde coloca em dúvida, porém, a correção dessa assertiva por estar baseada em um número restrito de casos. Destaca, ainda, que por se pronunciar depois da aplicação da lei, pode a Corte, às mais das vezes, confrontar o legislador com o resultado de sua obra.

No tocante a falhas de prognósticos, a Corte adota uma solução diferenciada, avaliando se a prognose legislativa se revela falha de início (*'im Ansatz verfehlt'*) ou se se cuida de um erro de prognóstico que somente pode ser constatado *a posteriori*, depois de uma continuada aplicação da lei.

No primeiro caso, o deficit de prognose há de ensejar a

**ADO 54 / DF**

nulidade da lei.

Na segunda hipótese, quando se verifica a falha na prognose legislativa após o decurso de certo tempo, o Tribunal considera irrelevante, do prisma constitucional, o erro de prognóstico cometido, desde que seja parte integrante de uma decisão tomada de forma regular ou obrigatória. No chamado '*Mühlen-Beschluss*', deixou assente o Tribunal que 'erros sobre a evolução do desenvolvimento econômico devem ser admitidos, até porque o legislador está obrigado no limite do possível, para evitar perigos futuros, a tomar decisões cuja eficácia depende de fatores variados e que, por isso, podem ter desenvolvimentos não desejados (ou diversos daqueles desejados)'.

Nesse caso, deverá o legislador, todavia, empreender os esforços necessários para superar o estado de inconstitucionalidade com a presteza necessária". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.218/1.225).

*Mutatis mutandis*, as mesmas considerações da revisão dos fatos e prognoses no âmbito legislativo devem ser transportadas para a análise dos dados de que, *in casu*, o administrador – no caso de omissão inconstitucional do Poder Executivo – baseou-se para atenuar o combate ao desmatamento ilegal na região Amazônica, ao escolher determinada determinada linha de ação administrativa, seja omissiva ou comissiva.

Não é dado ao Tribunal hesitar em relação aos eventos narrados pelos partidos políticos requerentes. Os números são claros e objetivos, formando retrato alarmante da atual situação do bioma amazônico. Diante desse quadro dramático, impõe-se imediata correção de rumos, cabendo à jurisdição constitucional exercer com extremo rigor a defesa do sistema constitucional de proteção do meio ambiente.

Embora não haja dúvida quanto à gravidade da situação, cabe, em homenagem à prudência, realizar profunda reflexão sobre o alcance das providências postuladas nas ações de controle concentrado, sobretudo à



**ADO 54 / DF**

luz do princípio da Separação de Poderes e da necessidade de preservação do espaço legítimo de atuação dos representantes democraticamente eleitos.

Pois bem.

Na ADPF 760, os requerentes responsabilizam o governo federal por um conjunto de atos e omissões que, segundo alegam, tem conduzido a um desmantelamento das instituições e dos mecanismos vocacionados à proteção do Amazônia Legal.

Nessa linha, mencionam os seguintes eixos de enfraquecimento das políticas públicas de proteção ambiental: 1) atuação governamental errática e ineficaz, implicando drástica redução da fiscalização e controle ambiental; 2) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); 3) inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública de preservação ambiental; 4) atos atentatórios aos direitos fundamentais à participação popular em matéria ambiental, sobretudo por meio da sonegação de dados e informações relevantes; e 5) a “*extinção branca*” do PPCDAm.

Como solução para o desarranjo das políticas ambientais, postulam, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a declaração do assim chamado **estado de coisas inconstitucional**, com a consequente adoção de metas e parâmetros específicos, elencados na petição inicial, para controle e aferição da progressividade da degradação do bioma na região amazônica. Postulam, ainda, aplicação de medidas mais rigorosas no caso do descumprimento dessas metas iniciais, bem assim o incremento das punições aplicadas aos infratores. No que é mais simbólico, almejam a criação de uma *Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação*, composta por integrantes do Supremo Tribunal Federal, pelos arguentes e pelos *amici curiae* da presente ADPF, com atribuição de estabelecer “*mecanismos e instrumentos de transparência e participação, bem como a análise das ações adotadas e sua efetividade, entre outros elementos*”.

**ADO 54 / DF**

Diante dos contornos extremamente amplos dos pedidos formulados pelos requerentes, reputo que, sem embargo do reconhecimento da gravidade da situação, cabe ao Tribunal refletir detidamente sobre a pretensão deduzida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, particularmente no que diz respeito à acomodação do objeto da ADPF 760 no arquétipo constitucional da divisão funcional dos Poderes.

Não obstante o Supremo Tribunal Federal já tenha abraçado a categoria do estado de coisas inconstitucional na apreciação da medida cautelar na ADPF 347, da relatoria do **MINISTRO MARCO AURÉLIO**, tenho para mim que referido precedente ostenta limites claros, não se prestando a justificar a substituição dos atores políticos por membros do Poder Judiciário, tampouco a invasão do domínio que, em países com tradição democrática, é reservado aos gestores públicos e membros do Parlamento.

Vale lembrar que, naquela ocasião, o Tribunal avaliava a situação do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado por índices alarmantes de déficit de vagas prisionais, condições desumanas e intoleráveis, apresentando um quadro institucional de massiva e persistente violação a direitos fundamentais. Afirmava o autor que, diante do descalabro existente no sistema penitenciário, caberia ao Supremo Tribunal Federal inaugurar um diálogo institucional entre a União, Estados e Distrito Federal, a fim de superar, por meio de medidas tipicamente estruturais, o verdadeiro descalabro administrativo que caracteriza os presídios brasileiros.

Uma leitura atenta do acórdão lavrado pelo **MINISTRO MARCO AURÉLIO** conduz à conclusão de que, ao examinar a medida cautelar pretendida pelos requerentes, a Corte alcançou as seguintes conclusões:

- 1) admitiu o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais para o controle jurisdicional de políticas públicas ineficientes, desde que caracterizado um quadro de massiva e generalizada violação de direitos fundamentais, hábil a configurar um ataque à dimensão

**ADO 54 / DF**

objetiva dos direitos fundamentais;

2) reconheceu que a categoria do estado de coisas inconstitucional é compatível com o modelo de controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, desde que presente uma **situação excepcionalíssima** de grave e persistente omissão administrativa do Estado em adotar políticas públicas necessárias à concretização de direitos fundamentais;

3) concluiu que situações anômalas de “bloqueios institucionais” autorizam excepcionalmente o Supremo Tribunal Federal a estabelecer um diálogo institucional com os demais Poderes para, **sem desprezar as capacidades institucionais dos órgãos representativos, induzir as autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo a promoverem as medidas legislativas e administrativas necessárias à superação do estado de coisas inconstitucional.**

Destaco, pela sutileza do raciocínio desenvolvido, os seguintes trechos do substancioso voto proferido pelo eminente relator da ADPF 347:

“Nada do que foi afirmado autoriza, todavia, o Supremo a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. **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

**ADO 54 / DF**

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.

Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. **Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos.** Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um 'elaborador' de políticas públicas, e sim um 'coordenador institucional', produzindo um 'efeito desbloqueador' (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39).

Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. Ordens flexíveis sob monitoramento previnem a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, promovem a integração institucional cogitada pelo ministro Gilmar Mendes, formuladas que são no marco de um constitucionalismo cooperativo."

**ADO 54 / DF**

Nota-se que, no julgamento da ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal, embora tenha admitido a categoria do estado de coisas inconstitucional, não chegou ao ponto de autorizar sua própria atuação direta na conformação de políticas públicas.

Sem realizar uma importação irrefletida dos precedentes da Corte Constitucional da Colômbia, o acórdão proferido no âmbito da ADPF 347 adotou técnicas de controle de constitucionalidade compatíveis com a tradição constitucional brasileira, limitando-se a (1) declarar a existência de uma omissão administrativa grave e permanente; (2) remover exigências burocráticas para o uso do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), especialmente o contingenciamento frequente de dotações orçamentárias específicas; e (3) determinar que juízes e Tribunais, em observância aos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem audiências de custódia, lançassem, nos casos de decretação de prisão preventiva, os motivos que os conduziram a afastar as medidas cautelares alternativas do art. 319 do Código de Processo Penal e estabelecessem, quando possível, penas alternativas à prisão.

As determinações exaradas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 concretizam, por assim dizer, salutar tendência de afirmação do compromisso do Estado com a guarda dos direitos fundamentais. Consagrou-se, portanto, relevante mecanismo processual apto a desobstrução de omissões administrativas persistentes e nocivas, que, em maior ou menor extensão, esvaziam a eficácia de direitos fundamentais.

Não houve, no entanto, abandono do entendimento, há muito consagrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quanto à indiscutível excepcionalidade da atuação do Judiciário em matéria de inoperância estatal. Não se refutou, também, a ideia de que o manejo de provimentos jurisdicionais para superação de omissões inconstitucionais somente se legitima na medida em que alcançarem a devida acomodação dentro do rol de competências do Supremo Tribunal Federal e, ainda assim, apenas quando as técnicas utilizadas guardarem sintonia com o

**ADO 54 / DF**

princípio da separação dos Poderes.

E, como revela o *leading case* da matéria, o Supremo Tribunal Federal, atento à necessidade de agregar maior legitimidade à prolação de remédios jurisdicionais no âmbito de ADPF, tem observado rigorosos parâmetros decisórios nas raras hipóteses em que atua mais incisivamente no controle de constitucionalidade de omissões políticas. E essa maior legitimidade se deve precisamente à utilização de técnicas decisórias que limitam a um mínimo necessário a liberdade dos juízes na criação das regras indispensáveis ao exercício de direitos constitucionais negligenciados pelo Estado.

Vê-se, pois, que a Corte tem observado critérios rígidos no controle concentrado de omissões estatais, de modo a limitar a discricionariedade dos juízes na prolação de remédios jurisdicionais. Empiricamente, tem-se percebido na jurisprudência do Tribunal incansável busca pela preservação do equilíbrio existente entre, de um lado, o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais e, de outro, o princípio da divisão funcional dos Poderes, concorrendo para maior contenção na atuação do Judiciário como legislador positivo e para distanciamento dos magistrados da seara política.

Pois bem. Na ADPF 760, a irrisignação dos requerentes se ancora na suposta inércia dos órgãos federais em adotar medidas administrativas relacionadas ao combate à degradação da Amazônia. De acordo com a petição inicial, **o governo federal teria abandonado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM)** e estaria inoperante na execução da política pública de combate ao desmatamento florestal.

Seguindo essa linha de raciocínio, postulam o **restabelecimento dos parâmetros objetivos de aferição aludidos no PPCDAM**, a fim de que se obtenha *“a redução efetiva dos 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 [...]”*.

**ADO 54 / DF**

Na mesma linha, pedem (i) a redução progressiva, até sua eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação localizadas na Amazônia Legal; (ii) o incremento da punibilidade das infrações ambientais; (iii) a implementação de plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, com garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos em níveis tais que os órgãos possam atender satisfatoriamente suas atribuições finalísticas; e (iv) a criação de uma espécie de *comissão supragovernamental de gestão*, formada por cientistas, especialistas, representantes do Supremo Tribunal Federal, dos arguentes e dos *amici curiae* da presente ADPF, com atribuição de monitorar as ações adotadas e estabelecer mecanismos de transparência e participação.

O Poder Executivo, por sua vez, refuta as alegações de que o PPCDAm teria sido irresponsavelmente abandonado pelos órgãos de proteção ambiental. Afirma que, em 2019, o Ministério do Meio Ambiente efetuou a transição do PPCDAm para o novo **Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023**. Conforme consta da manifestação apresentada pela Advocacia-Geral da União, isso ocorreu porque a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados, evidenciando a necessidade de desenvolvimento de novas soluções para a preservação da Amazônia.

Informa que o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 é composto por cinco eixos temáticos: 1) Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal; 2) Regularização Fundiária; 3) Ordenamento Territorial; 4) Pagamentos por Serviços Ambientais; e 5) Bioeconomia.

Em relação ao primeiro eixo, diz a União articular inúmeras operações diretas de repressão ao desmatamento ilegal e incêndios florestais, como instrumento necessário de combate a derrubada de vegetação nativa e a ilícitos correlatos.

São elas: 1) **Operação Guardiões do Bioma**, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que mobiliza 8.556

**ADO 54 / DF**

profissionais especializados do ICMBio, IBAMA, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Civil em ações de combate a incêndio em regiões específicas da Amazônia Legal; 2) **atuação articulada entre IBAMA e ICMBio, com suporte da Polícia Federal**, para execução da política nacional de prevenção e repressão penal a crimes ambientais; e 3) edição da Portaria 9, de 13 de janeiro de 2022, e da Portaria 1, de 5 de janeiro de 2022, que disciplinam a **atuação associada do IBAMA, ICMBio e Força de Segurança Nacional** para combate ao desmatamento, extração ilegal de minério e madeira, invasão de áreas federais e incêndios florestais nos Estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima.

Segundo informa, esse mesmo eixo de atuação compreende a atuação do **Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN**, instituído pelo Decreto 8.914/2016, com atribuição não apenas de monitorar a situação de queimadas e incêndios florestais no país, como também promover, em um ambiente integrado, o compartilhamento de informações necessárias para atuação coordenada dos órgãos de polícia ambiental no combate a incêndios florestais.

Por fim, destaca o Acordo de Cooperação Técnica 15/2019, firmado entre a FUNAI e o IBAMA, visando à implementação do **Programa de Brigadas Federais em Terras Indígenas**, por meio do qual indígenas são capacitados para recuperação de áreas degradadas, como nascentes, margens de curso d'água e outras áreas de preservação permanente, além de estabelecer cadeias produtivas ou de valor que protejam a vegetação nativa das terras indígenas.

No plano legislativo, o Brasil, há mais de 40 anos, iniciou uma trajetória de consolidação progressiva do marco ecológico, com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que alçou a proteção ambiental a uma autêntica condição de categoria jurídica autônoma, do qual decorre tutela jurídica específica e dimensão normativa própria.

Essa tendência foi posteriormente desenvolvida e aprofundada por meio da aprovação de legislações setoriais que, articuladamente,



**ADO 54 / DF**

compõem os pilares da atual política de defesa do meio ambiente, tais como a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis a condutas lesivas ao meio ambiente; a Lei 7.735/89, que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente; a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; o Código Florestal brasileiro (Lei 12.651/2012), que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva Legal; a Lei 11.284/06, que dispõe sobre concessões florestais; e, mais recentemente, a Lei 14.119/2021, a qual institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Como se vê, o Brasil conta com uma legislação de proteção ambiental altamente avançada e de enorme amplitude, que em muitos aspectos constitui referência internacional em matéria de desenvolvimento sustentável, área que tem sido acompanhada de perto pelos diferentes países e organismos multilaterais.

As informações apresentadas pela União, a meu ver, acenam positivamente à possibilidade de estabelecimento de diálogo institucional entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo e as lideranças políticas interessadas no litígio, com possibilidades reais de construção de uma solução compartilhada para a litigância estrutural. Nessa medida, é dever do Tribunal prestigiar mecanismos jurisdicionais menos invasivos, em linha com o princípio da proporcionalidade, já que não está caracterizada uma situação de intransigência estatal que, segundo parcela da doutrina, recomendaria o emprego de remédios interventivos.

Aqui considero importante deixar registrado que há certa posição eurocentrista no debate do discurso unidirecional voltado ao Brasil e outros países agroindustriais de proteção ao meio ambiente e à difusão de utilização de combustíveis fósseis, sem que haja o mesmo rigor e posição em seus próprios territórios. Matéria do jornal *The Guardian* expõe essa incongruência entre o discurso global e a prática local, em tradução livre:

**“Noruega sob pressão para reduzir planos de expansão de combustíveis fósseis**

Ativistas dizem que o desenvolvimento do enorme campo

**ADO 54 / DF**

de Rosebank, no Mar do Norte, impulsionaria o colapso climático

O governo norueguês está enfrentando uma pressão crescente para reduzir seus enormes planos globais de expansão de combustíveis fósseis – incluindo o desenvolvimento de um novo campo petrolífero controverso no Mar do Norte.

Ativistas climáticos de todo o mundo foram a Stavanger, na Noruega, na semana passada para participar da AGM da gigante estatal de petróleo e gás Equinor. Eles alertaram que seus planos de desenvolver o enorme campo de Rosebank, no Mar do Norte, bem como outros megaprojetos no Canadá, Brasil e Suriname, levariam ao colapso climático com consequências devastadoras para a humanidade.

‘Vocês foram avisados de que não podemos ter novos campos de petróleo e gás se quisermos ter uma chance de limitar o pior absoluto colapso climático’, disse Lauren MacDonald, 22, da Escócia, ao conselho da Equinor durante um discurso na AGM. ‘[Mas] você continua a expandir as operações de combustíveis fósseis apesar dos alertas desesperados dos cientistas climáticos e não está gastando quase nada na transição que é nossa única esperança de sobrevivência.’

Ativistas climáticos acusam o governo norueguês, dono de 67% da Equinor, de hipocrisia. Eles argumentam que, ao mesmo tempo em que se apresenta como um líder climático no cenário mundial, o Estado norueguês está avançando com novos desenvolvimentos de petróleo e gás em todo o mundo.

Uma análise recente da Oil Change International descobriu que a Noruega é o explorador ‘mais agressivo’ da Europa de novos campos de petróleo e gás, concedendo 700 novas licenças de exploração na última década, bem como os planos específicos da Equinor.

Além disso, descobriu que o petróleo e o gás dentro de campos que já estão licenciados, mas ainda não desenvolvidos, poderiam levar a mais 3 gigatoneladas de emissões de CO<sub>2</sub> – 60 vezes as emissões domésticas anuais da Noruega.

**ADO 54 / DF**

Frode Pleym, chefe do Greenpeace Noruega, disse: ‘A Noruega é justamente elogiada por seu sucesso de seus veículos elétricos, foi um dos primeiros países a ratificar os acordos de Paris, mas ao mesmo tempo está planejando bloquear a produção de petróleo e gás nas próximas décadas – não apenas para a Noruega, mas, por causa da escala de seu envolvimento, para toda a Europa. Está levando a hipocrisia climática a um nível totalmente novo e tem que parar”. (*Norway under pressure to scale back fossil fuel expansion plans | Fossil fuels | The Guardian*. Disponível:

<https://www.theguardian.com/environment/2023/may/17/norway-under-pressure-to-scale-back-fossil-fuel-expansion-plans>. Acesso em: 14.3.2024).

Isso não afasta, contudo, a gravidade da realidade descrita nesta ADPF e ADO, mas é importante situar que não podemos aderir aos discursos externos sem um mínimo de filtro e compreensões das incongruências dos discursos nos países da própria Europa.

No caso de ambas as ações de controle de constitucionalidade, são alarmantes os registros de aumento dos índices de desmatamento do bioma amazônico, causado, em boa parte, por um processo de asfixia orçamentária dos órgãos de proteção ambiental. A seriedade da situação impõe imediata correção de rumos, cabendo ao Tribunal exercer com extremo rigor a defesa do sistema constitucional de proteção do meio ambiente.

Tenho para mim, porém, que a omissão governamental pode ser satisfatoriamente solucionada por meio de remédios processuais compatíveis com a tradição constitucional brasileira, fundados em técnicas decisórias consagradas na jurisprudência do Tribunal, a exemplo da ADPF 347 e ADO 2.

Tal situação de omissão inconstitucional, no caso da ADO, impõe determinações ao Poder Executivo Federal, na forma do § 2º do art. 103 da CF, ou seja, *“será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias*.

**ADO 54 / DF**

Pois bem.

No plano legislativo, o Brasil, há mais de 40 anos, iniciou uma trajetória de consolidação progressiva do marco ecológico, com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que alçou a proteção ambiental à autêntica condição de categoria jurídica autônoma, do qual decorre tutela jurídica específica e dimensão normativa própria.

Essa tendência foi posteriormente desenvolvida e aprofundada por meio da aprovação de legislações setoriais que, articuladamente, compõem os pilares da atual política de defesa do meio ambiente, tais como a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis a condutas lesivas ao meio ambiente; a Lei 7.735/89, que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente; a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; o Código Florestal brasileiro (Lei 12.651/2012), que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva Legal; a Lei 11.284/06, que dispõe sobre concessões florestais; e, mais recentemente, a Lei 14.119/2021, a qual institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Como se vê, o Brasil conta com uma legislação de proteção ambiental altamente avançada e de enorme amplitude, que em muitos aspectos, constitui referência internacional em matéria de desenvolvimento sustentável, área que tem sido acompanhada de perto pelos diferentes países e organismos multilaterais.

Por seu turno, as informações apresentadas pela União, a meu ver, acenam positivamente à possibilidade de estabelecimento de diálogo institucional entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo e as lideranças políticas interessadas no litígio, com possibilidades reais de construção de uma solução compartilhada para a litigância estrutural.

Por isso, convém reconhecer que eventuais lesões ao meio ambiente não enfeixam contornos de permanência histórica que autorizam a declaração pretendida.

Nessa medida, é dever do Tribunal prestigiar mecanismos

**ADO 54 / DF**

jurisdicionais menos invasivos, em linha com o princípio da proporcionalidade, já que não está caracterizada a situação de intransigência estatal continuada ao longo do tempo que, segundo parcela da doutrina, recomendaria o emprego de remédios interventivos.

Dessa forma, ausente quadro de contínuo malferimento ao direito fundamental, cabe reconhecer que, em alguma medida, foram adotadas práticas administrativas que tencionam enfrentar o problema narrado pela peça inicial, circunstância de determina a rejeição do pedido declaratório.

Assim, com a devida *venia* de compreensões diversas, entendo incabível o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

No mais, acompanho o voto do Min. André Mendonça, com os acréscimos ocorridos em Plenário, determinando-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca da presente deliberação.

**6) Conclusão**

Ante o exposto, em que pese o esforço recente do governo federal no sentido do restabelecimento de uma política de defesa do meio ambiente no Brasil, conheço de ambas as ações de controle concentrado e, no mérito, julgo parcialmente procedentes os pedidos para declarar a existência de **omissão governamental inconstitucional no combate ao desmatamento na Amazônia Legal no período compreendido entre 2019 e 2022**, caracterizada pela contínua e progressiva erosão das políticas públicas de defesa do meio ambiente, agravada pelo deliberado desmonte da estrutura dos órgãos federais de proteção ambiental. Nesse contexto, acompanho a linha do voto-vencedor para 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,

**ADO 54 / DF**

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 2027, 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 a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020;

a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais

**ADO 54 / DF**

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 feita em sucessão aquele 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, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PCCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição;

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 inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo,

**ADO 54 / DF**

incluindo-se a garantia de dotação orçamentaria, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, 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 a transparência e a 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 a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a 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 a União e as 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



**ADO 54 / DF**

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

d) Comprovação de 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 as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas”.

É como voto.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Há um único ponto verdadeiramente polêmico. Não vou insistir - é apenas uma questão de nomenclatura -, para não redeflagrar esse debate, mas há uma superposição na posição do Ministro Flávio Dino e no voto da Ministra Cármen Lúcia, porque ambos utilizaram o termo "reconstitucionalização".

O Ministro Flávio Dino disse: reconheço a existência de um processo de reconstitucionalização ainda não completado em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico.

A Ministra Cármen Lúcia havia reconhecido um estado de coisas inconstitucional com um gradual processo de reconstitucionalização. Não sei se a Ministra Cármen Lúcia se disporia a reajustar, e os demais que a acompanharam, para, em lugar de declararmos o estado de coisas inconstitucional, reconhecermos esse processo de reconstitucionalização ainda não completado, que, na minha visão, vem a ser basicamente a mesma coisa.

Faço essa indagação à eminente Relatora para fins de encaminhamento da votação. Se Vossa Excelência concordar, farei de um jeito; se não concordar, farei de outro.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Presidente, agradeço, mas como, ontem, já adiantei, acho que este é o ponto fundamental. Por isso, até disse, com o resultado que se avizinhava, que a redação do acórdão passaria para o Ministro André Mendonça, primeiro a votar. Reajustei exatamente no sentido de considerar que ainda há um estado de coisas inconstitucional, em processo de reconstitucionalização.

Os Ministros e a maioria já formada identificaram que não há um estado de coisas ainda inconstitucional. Chegou-se a dizer – acho que o

**ADO 54 / DF**

Ministro Flávio Dino – que há omissão aqui e ali, o que é diferente de considerar estado de coisas ainda inconstitucional.

Só para marcar, Presidente, o motivo, se Vossa Excelência me permitir, os documentos que estão atualizados nos autos e que me levaram ao reajuste, por exemplo, do Instituto Socioambiental – ISA, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Laboratório do Observatório do Clima, Greenpeace Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens, Artigo 19, Associação Civil, que vieram pedir, no início deste ano, exatamente essa declaração que fiz, o que me levou ao reajuste.

Ou seja, ainda que o Supremo considerasse estado de coisas inconstitucional, as entidades *amici curiae* consideram que há de haver o reconhecimento expresso de sua ocorrência, inequívoco entre janeiro de 2019 e junho de 2023, e que ainda não houve a finalização de todos os procedimentos, sendo que igualmente subsiste a necessidade para fins de monitoramento e tomada de providências.

No documento da Advocacia-Geral da União, o que veio a ser pedido, agora, no documento, era: a Advocacia-Geral da União requer a avaliação do que expôs na presente manifestação, de modo que este Supremo Tribunal proceda à modulação dos efeitos de eventual decisão pela qual se reconheça o estado de coisas inconstitucional em relação ao desmatamento da Amazônia, pelo novo cenário de efetivo cumprimento, para que se dê prazo maior para que sejam cumpridos. Ou seja, a Advocacia-Geral da União, em documento, assinava que não havia o completamento da superação do estado de coisas, que considere ainda inconstitucional.

Por essa razão, Presidente, compreendendo e saudando os votos em sentido oposto ao meu, mantenho, como ponto fundamental, como Vossa Excelência disse, que julguei parcialmente procedente, no sentido de reconhecer que há ainda estado de coisas inconstitucional, ou seja, não completado, em processo de reconstitucionalização. Daí que retirei a conclusão no sentido de todos os itens que adotavam providências. Por

**ADO 54 / DF**

isso, neste caso, fico vencida, na condição de Relatora, como disse, compreendendo perfeitamente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Muito obrigado, Ministra Cármen Lúcia!

Não tenho nenhuma dúvida, como já disse ontem, que, no momento em que Vossa Excelência proferiu o seu voto originário, havia claramente um estado de coisas inconstitucional, sem nenhuma perspectiva de sua superação.

Acho que, neste momento, passado um ano de uma mudança visível e que produziu resultados...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Dois anos. O voto foi dado no dia 30 de março.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Mas, no último ano, verificou-se uma clara mudança de atitude em relação à questão ambiental.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora)** - Com o que concordo com Vossa Excelência, também reconheço.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

14/03/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAYSSA CARVALHO DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MOARA SILVA VAZ DE LIMA</b>

**VOTO VOGAL:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. FALHAS ESTRUTURAIS NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À AMAZÔNIA LEGAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES AO PPCDAM. PEDIDOS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

**I. CASO EM EXAME**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão em que se alega que, por atos comissivos e

**ADO 54 / DF**

omissivos da União Federal, a política pública de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal é pouco efetiva.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se há falhas estruturais na política pública de proteção à Amazônia Legal; (ii) caso existam falhas estruturais, quais medidas podem ser determinadas para complementar a proteção ao meio ambiente.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi criado em 2004 e produziu resultados expressivos até o ano de 2012. A partir de então, o desmatamento da Amazônia Legal voltou a exibir uma tendência de crescimento. Em junho de 2020, foi aprovado o encerramento do PPCDAm e a criação do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Os resultados obtidos na proteção ambiental indicam que a modificação na política obteve resultados menos efetivos.

4. Em 2023, com a apresentação da 5ª fase do PPCDAm, houve progresso na proteção da Amazônia. Apesar disso, ainda há falhas estruturais na política ambiental, tendo em vista que a taxa de desmatamento ambiental ainda se mantém em níveis preocupantes e algumas políticas relevantes

**ADO 54 / DF**

ainda podem ser aprimoradas.

5. A Constituição brasileira assegura o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água.

6. É papel do Poder Judiciário assegurar que as providências necessárias ao cumprimento das obrigações constitucionais em matéria ambiental sejam efetivamente adotadas e, além disso, que sejam eficientes. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.

**IV. DISPOSITIVO**

7. Pedidos parcialmente procedentes. Para assegurar uma maior efetividade do PPCDAm, a União deve:

7.1. Assumir um “*compromisso significativo*” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário federais e os Estados, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de

**ADO 54 / DF**

acompanhamento constante no restante do dispositivo;

7.2. Demonstrar, em 30 dias, que o cumprimento desta decisão não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim;

7.3. Apresentar, em 90 dias, um plano específico para o fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e FUNAI. Sem o fortalecimento desses órgãos, as ações do PPCDAm poder ser comprometidas e apresentar baixa efetividade. O plano deve conter metas, prazos, indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, recursos financeiros, humanos e físicos necessários e existentes, bem como os riscos para sua implementação e as medidas para evitar e superar tais riscos;

7.4. Disponibilizar, juntamente com os Estados, em formato de dados abertos, as informações sobre as autorizações de supressão vegetal;

7.5. Elaborar relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm e torná-los disponíveis publicamente em formato aberto.

8. O Conselho Nacional de Justiça, por



**ADO 54 / DF**

meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, deve monitorar os processos com grande impacto sobre o desmatamento;

9. Por fim, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal deve avaliar os planos apresentados e acompanhar a sua implementação, em cooperação com o CNJ;

10. *Tese de julgamento:* “Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm o dever constitucional de assegurar a proteção do meio ambiente. Em caso de falhas estruturais, é necessário aperfeiçoar as políticas e os órgãos responsáveis pela efetividade da proteção ambiental”.

---

*Dispositivos relevantes citados:* Constituição Federal, art. 225; Lei nº 12.187/2009, art. 12.

*Jurisprudência relevante citada:* RE 349.703 (2008), Red. p/o acórdão o Min. Gilmar Mendes.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em que se alega que, por atos comissivos e omissivos da União Federal, a política pública de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal teria sido abandonada, a partir de 2019. A referida política consiste no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que foi criado em 2004 e desenvolvido em quatro fases, correspondentes aos períodos de 2004 a 2008, 2009 a 2012, 2013 a 2015 e 2016 a 2020. Os fatos apontados na ADPF 760 e na ADO 54 são essencialmente os mesmos, e os pedidos formulados nas duas ações

**ADO 54 / DF**

são semelhantes ou, ao menos, buscam o mesmo efeito. Além disso, a autora da ADO também figura no polo ativo da ADPF. Por todos esses motivos, opta-se por relatar e decidir as ações de forma conjunta.

2. Em resumo, os requerentes alegam que a execução do plano teria sido abandonada pelo Ministério do Meio Ambiente em 2019 e que, em 2020, o programa teria sido substituído por um novo plano, desprovido de robustez técnica. Os atos impugnados são organizados nas seguintes categorias: (i) atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais, a inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento da política pública; (iii) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (iv) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (v) a “extinção branca” do PPCDAm.

3. No primeiro item, os autores narram que teria havido queda de 31% no número de autuações ambientais em 2019, apesar do aumento de 34% na taxa de desmatamento da Amazônia Legal para o mesmo ano. Em 2020, a queda nas autuações teria sido de 43%. Denunciam a queda na quantidade de operações de fiscalização e no controle de ilícitos ambientais. Apontam a descontinuidade das políticas de combate ao desmatamento, a partir da retirada de competências do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

4. No segundo item, afirmam que a execução orçamentária nas ações voltadas ao combate ao desmatamento foi irrisória e que os dados da execução orçamentária do PPCDAm não estão disponíveis ao público, o que comprometeria o controle social da política pública. Indicam que, no projeto de plano plurianual encaminhado ao Congresso Nacional, o eixo ambiental reunia 2,1% dos recursos previstos,

**ADO 54 / DF**

correspondendo a quase R\$ 140 bilhões em quatro anos. Contudo, quando os dados desse eixo são detalhados, verifica-se que quase a totalidade dos recursos são destinados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

5. Sustentam, ainda, que estaria em curso tentativa de inviabilizar a atuação do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, aos argumentos de que: essas entidades não possuem dotação orçamentária inicial suficiente para o cumprimento de suas missões; a execução do orçamento disponível está muito abaixo do praticado historicamente, em especial no que tange às ações de fiscalização e controle de ilícitos ambientais; e há enorme déficit de servidores nos três órgãos.

6. No terceiro item, os autores relacionam alterações em atos normativos infralegais, realizadas a partir de 2019, que indicariam a prática de ofensiva para enfraquecimento da atuação estatal em matéria ambiental. Mencionam como exemplos: (i) o Decreto nº 9.760/2019, que incluiu uma nova fase do processo sancionatório ambiental, cuja principal consequência é suspender a tramitação processual até a realização de audiência em núcleo de conciliação; (ii) o Decreto nº 10.084/2019, que permitiu o desenvolvimento de atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal, aumentando as pressões sobre a floresta; e (iii) Despacho Interpretativo nº 7036900/2020, emitido pelo presidente do IBAMA, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização *in loco* sobre a exportação de madeira nativa.

7. No quarto item, alegam que não houve acompanhamento e monitoramento das ações específicas empreendidas por cada órgão e entidade públicos sobre o cumprimento do PPCDAm. Sustentam que as medidas adotadas não estão discriminadas publicamente, seja em *site* oficial na *internet* ou outro meio, e que não houve a discriminação de ações orçamentárias específicas para o controle social da execução dos recursos disponíveis. A ausência de informações, de atualização de dados

**ADO 54 / DF**

e de divulgação das ações de implementação do plano configurariam um quadro de inviabilização de acesso à informação socioambiental a partir de 2019.

8. No quinto item, os autores informam que teria havido a extinção de diversas estruturais essenciais para o desenvolvimento da política ambiental. Destaca-se a extinção, sem substituição nas funções que executava, da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas e a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Afirma que todas as menções à expressão “desmatamento” foram excluídas do regulamento que disciplina o Ministério do Meio Ambiente.

9. Já na ADO 54, os autores pedem que seja declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente e determinada a adoção de providências para combate ao desmatamento na Amazônia, tais como: (i) a execução integral do orçamento dos órgãos ambientais; (ii) a contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia; e (iii) a apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, além do seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República.

10. Com a formação de novo governo, foi apresentada a 5ª fase do PPCDAm, em 05.06.2023. O novo Plano prevê ações em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento territorial e fundiário e instrumentos normativos e econômicos. São 12 objetivos gerais e 36 resultados esperados, destrinchados em 176 linhas de ação. Como ressaltado em recentes manifestações da Advocacia-Geral da União, a implementação do plano já mostra resultados significativos no combate ao desmatamento da Amazônia Legal.

**ADO 54 / DF**

11. É o relatório. **Passo a votar.**

12. A pretensão formulada pelos requerentes da ADPF e da ADO pode ser sintetizada em duas medidas: (i) a emissão de ordem judicial para a efetiva execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), ou de política equivalente dotada, ao menos, do mesmo rigor ambiental e robustez técnica; e (ii) a adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a efetividade da ordem judicial, a transparência e a participação da sociedade na execução da política, e a avaliação técnica das ações adotadas.

13. O adequado enfrentamento da demanda exige a apresentação, ainda que breve, da evolução da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia ao longo das últimas duas décadas. A partir dos dados de incremento anual do desmatamento, produzidos pelos órgãos competentes, é possível dividir a atuação governamental do período recente em matéria de proteção ao bioma da Amazônia, conforme a tendência verificada no período, em três fases.

14. A primeira fase, que vai de 2004 a 2008, foi marcada pela criação e início da execução do PPCDAm (Decreto s/nº, de 14 de março de 2004) e pela progressiva redução no índice de incremento de desmatamento na Amazônia Legal. Já na segunda fase (2009-2011), o eixo Monitoramento e Controle foi o grande responsável pela queda das taxas de desmatamento, principalmente devido a eficiência do sistema DETER e a agilidade das ações integradas de fiscalização do desmatamento e combate ao crime organizado, realizadas pelo IBAMA, pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e com apoio do Exército Brasileiro. A terceira fase, de 2012 a 2015, e a quarta fase, de 2016 a 2020. Em 2020, o PPCDAm foi substituído pelo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da

**ADO 54 / DF**

Vegetação Nativa (Resolução Conaveg nº 5/2020), marcado pelo aumento expressivo do desmatamento na Amazônia, inclusive em terras indígenas e unidades de conservação.

15. Os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro – seja por meio de acordos internacionais ou de atos normativos internos – e as circunstâncias que explicam os resultados obtidos em cada uma dessas fases serão detalhados a seguir.

I. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL PARA A AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2004-2022

16. A tendência de evolução do desmatamento na Amazônia e a divisão trifásica acima enunciada podem ser claramente observadas a partir do recurso a dados objetivos. Conforme o projeto PRODES (Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), as taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal de 2004 a 2022 e as suas respectivas variações (sempre em relação ao ano anterior) são as seguintes:

Ano	Taxa anual de desmatamento (km <sup>2</sup> )	Taxa de variação
2004	27.772	–
2005	19.014	-32%
2006	14.286	-25%
2007	11.651	-18%
2008	12.911	11%
2009	7.464	-42%
2010	7.000	-6%

**ADO 54 / DF**

2011	6.418	-8%
2012	4.571	-29%
2013	5.891	29%
2014	5.012	-15%
2015	6.207	24%
2016	7.893	27%
2017	6.947	-12%
2018	7.536	8%
2019	10.129	34%
2020	10.851	7%
2021	13.038	20%
2022	11.594	-11%

Fonte: PRODES, INPE.

17. Como afirmei em recente trabalho acadêmico<sup>1</sup>, o desmatamento expressivo da Floresta Amazônica teve início na virada dos anos 1960 para os anos 1970, sobretudo devido à ação do Poder Público, que, num período de mínima consciência ambiental, promoveu a construção de estradas e infraestrutura, previu incentivos à colonização e concedeu subsídios para a agricultura na região. O desflorestamento seguiu de maneira progressiva até chegar ao seu ápice, em 2004, quando foi desmatada uma área equivalente a 27.772 km<sup>2</sup>. Esse marco veio a

---

1 Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello, *Como salvar a Amazônia*: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada, *Revista de Direito da Cidade* n° 2: p. 1262-1307, 2020.

**ADO 54 / DF**

constituir um ponto de inflexão no tratamento da questão ambiental na Amazônia e deu início a um período de progressiva redução no índice anual de desmatamento, como resultado da adoção de políticas de preservação.

**I.1 2004-2012: Redução progressiva do desmatamento, PPCDAm e Política Nacional sobre Mudança do Clima**

18. A partir de previsão constante do Decreto s/nº, de 14 de março de 2004<sup>2</sup>, foi elaborado e desenvolvido, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), pelo esforço conjunto de mais de uma dezena de ministérios e sob a coordenação da Casa Civil. Inicialmente, o plano foi estruturado em torno de três eixos temáticos: (i) ordenamento fundiário e territorial; (ii) monitoramento e controle ambiental; e (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis.

19. Entre 2004 e 2008 (PPCDAm – 1ª fase), o primeiro eixo, da ordenação fundiária e territorial, “logrou o maior êxito, com a criação de mais de 25 milhões de hectares de unidades de conservação federais e a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas”<sup>3</sup>. Entre 2009 e 2011 (PPCDAm – 2ª fase), o segundo eixo, do monitoramento e controle, foi o maior responsável pela queda nos índices de desmatamento, “em virtude da eficiência do sistema de monitoramento e da agilidade das ações integradas de fiscalização e de combate ao crime organizado, levadas a efeito pelo IBAMA, Polícias Federal e Rodoviária, Força

---

2 Decreto s/n, de 3 de julho de 2003, art. 3º: “O Grupo de Trabalho submeterá ao Presidente da República Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, que deverá ser atualizado anualmente (Redação dada pelo Decreto de 15 de março de 2004)”.

3 Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello, Como salvar a Amazônia: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada, Revista de Direito da Cidade nº 2: p. 1262-1307, 2020, p. 1285.



**ADO 54 / DF**

Nacional de Segurança Pública e apoio do Exército”<sup>4</sup>.

20. No Acordo de Copenhagen, editado durante a COP-15, em 2009, o Brasil assumiu o compromisso climático voluntário de, até 2020, reduzir a emissão de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9%, em relação às emissões projetadas para o período. Embora o referido documento tenha consistido em mera declaração política, sem caráter vinculante, a meta anunciada veio a ser prevista no art. 12 da Lei nº 12.187/2009<sup>5</sup>, diploma que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)<sup>6</sup>. Ao regulamentar o dispositivo legal, o art. 6º, § 1º, I, do Decreto nº 7.390/2010 estabeleceu como uma das ações a serem implementadas, com vistas ao atingimento do compromisso legal, “a redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005”.

21. Como apontado na petição inicial, tal previsão – que foi repetida no art. 19, § 1º, I, do Decreto nº 9.578/2018 e permanece vigente – equivaleu ao compromisso de reduzir a taxa anual de desmatamento para um patamar máximo de 3.925 km<sup>2</sup> até 2020. Esse índice estava no ponto mais próximo de ser alcançado no ano de 2012, quando o desmatamento registrado foi de 4.571 km<sup>2</sup> Comparativamente ao ano de lançamento do

4 Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello, Como salvar a Amazônia: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada, Revista de Direito da Cidade nº 2: p. 1262-1307, 2020, p. 1286.

5 Lei nº 12.187/2009, art. 12: “Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020”.

6 A referida lei – no seu art. 6º, III – também erigiu os “Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas” como instrumentos da PNMC. O art. 3º do Decreto nº 7.390/2010 considerou que tais planos consistiam no PPCDAm e no Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado. e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020”.

**ADO 54 / DF**

PPCDAm (2004), o índice representou uma redução de mais de 83% no desmatamento. No entanto, o projeto PRODES jamais registraria um valor menor do que esse, já que, no ano seguinte, o desmatamento da Amazônia Legal voltou a exibir uma tendência de crescimento.

**I.2 2013-2018: Aumento do desmatamento, crise econômica e Acordo de Paris**

22. Como afirmado na seção anterior, a falta de êxito no fomento às atividades produtivas sustentáveis na Amazônia teve influência sobre o recrudescimento dos índices anuais de desmatamento, entre 2013 e 2018. A contenção dos atos de desflorestamento, decorrente do sucesso das duas primeiras fases do PPCDAm, acabou por desestruturar em algum grau os meios de subsistência daqueles que se dedicavam a essas atividades ilícitas, como a grilagem e a extração ilegal de madeiras. Com a piora no desempenho econômico do país e a ocorrência de uma recessão, o aumento do recurso à degradação da floresta como forma de obtenção de ganho econômico foi inevitável, diante da ausência de alternativas sustentáveis.

23. O período analisado também se destacou por ter contemplado a aprovação, na COP-21, em 2015, do Acordo de Paris, que entrou em vigor na ordem internacional em 4 de novembro de 2016, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 140, de 16 de agosto de 2016, e promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. O Acordo prevê que os países signatários definam metas de redução da emissão de gases do efeito estufa a partir de contribuições nacionalmente determinadas (NDC), a serem revistas periodicamente e sempre de forma progressiva. Em sua NDC, o Brasil se compromete a reduzir a emissão de gases do efeito estufa em 37%, com relação ao nível de 2005, até o ano de 2025, e em 43% até o ano de 2030.

**ADO 54 / DF**

24. No entanto, apesar dos compromissos assumidos e reiterados, a taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal, entre 2013 e 2018, afastou-se cada vez mais do valor almejado. O índice só apresentou variação negativa (i.e., redução do desmatamento em relação ao ano anterior) nos anos de 2014 e 2017. Em todo o período, o desflorestamento permaneceu em patamar consistentemente mais alto do que aquele verificado em 2012 e com tendência de subida. **Ao fim do período, em 2018, o desmatamento foi de 7.536 km<sup>2</sup> o que representou um aumento de 65% em relação ao ano de 2012.**

**I.3 2019-2022: Aumento expressivo do desmatamento (inclusive em áreas protegidas), desgaste da política ambiental e substituição do PPCDAm**

25. A partir de 2019, o desmatamento na Amazônia Legal sofreu aumento expressivo em comparação com o ocorrido em toda a década anterior. O índice anual de desmatamento retornou para os patamares de 2006/2007, o que caracteriza um grande retrocesso e indica falha na formulação e/ou na execução da política ambiental para a Amazônia. Os dados do projeto PRODES demonstram que, nesse período, o desflorestamento se ampliou de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação.

26. Em 2019, o desflorestamento por corte raso foi de 10.129 km<sup>2</sup>, um aumento de 34% em relação ao ano anterior, em que o índice já estava alto por conta da tendência de subida havida entre 2013 e 2018. Em 2020, essa taxa foi de 10.851 km<sup>2</sup> quase três vezes a meta prevista nos Decretos nº 7.309/2010 e 9.578/2018, que deveria ter sido cumprida nesse ano. Em 2021, o desmatamento aumentou mais 22% e alcançou uma área de 13.235 km<sup>2</sup>, a maior em 15 anos. O índice verificado em 2021 representou um aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018, e de quase 190% em relação a 2012, quando o país chegou perto de alcançar a meta definida na década anterior.

**ADO 54 / DF**

27. Embora não tenha havido a revogação dos instrumentos normativos que previam o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – cuja quarta fase compreendia o período de 2016 a 2020 –, o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal foram extintos, em 11 de abril de 2019, pelo Decreto nº 9.759/2019. Os dois órgãos haviam sido criados pelos Decretos s/n, de 3 de julho de 2003 e de 14 de março de 2004.

28. Num primeiro momento, a extinção desses colegiados não foi acompanhada da criação de nenhuma estrutura equivalente capaz de substituí-los na coordenação e monitoramento da execução do PPCDAm. Foi somente em 28 de novembro de 2019 que o Decreto nº 10.142/2019 criou a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), composta por representantes de 7 ministérios, com competências semelhantes às dos dois órgãos extintos e a quem coube a elaboração e a aprovação do relatório do balanço de execução do PPCDAm referente ao ano de 2019.

29. A Resolução CONAVEG nº 4, de 23 de junho de 2020, pela qual foi aprovado o referido relatório, também foi responsável por determinar o encerramento do PPCDAm, cuja duração prevista ia até o fim de 2020, e por aprovar o novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (2020-2023). O novo plano não contempla unicamente a Amazônia Legal, mas se destina a todos os biomas brasileiros. Uma primeira versão do plano, divulgada por nota da Vice-Presidência da República, definia cinco eixos de atuação: (i) tolerância zero ao desmatamento ilegal; (ii) regularização fundiária; (iii) ordenamento territorial; (iv) pagamento por serviços ambientais; e (v) bioeconomia, mas ainda não definia metas ou cronogramas de atuação.

**ADO 54 / DF**

30. No próximo item, passo a tratar do conteúdo do dever constitucional de proteção ao meio ambiente e, mais especificamente, do dever de preservação da Amazônia. A comparação entre o que se pode legitimamente exigir do estado em matéria de controle do desmatamento da Amazônia e o estado da política pública dedicada à preservação desse bioma justificará o reconhecimento de falhas estruturais na política de proteção ambiental e a adoção de medidas complementares ao PPCDAm.

**II. DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA AMAZÔNIA E O NOVO PPCDAM**

31. A Constituição de 1988, em seu art. 225, assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, além de impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de direito fundamental, cuja efetividade exige que o Poder Público se empenhe numa série de ações, enunciadas exemplificativamente no texto constitucional, tais como: a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o provimento do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País; a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos; e a proteção da fauna e da flora. Quanto à Floresta Amazônica, o art. 225, § 4º, da Constituição prevê sua condição de patrimônio nacional, cuja utilização deve se dar sempre dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

32. O Acordo de Paris prevê que os países signatários deverão tomar medidas para conservar e melhorar, conforme o caso, reservatórios de gases de efeito estufa, inclusive as florestas (art. 5, 1). Também deverão implementar abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento

**ADO 54 / DF**

e da degradação florestal e promover o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e do reforço dos estoques de carbono das florestas (art. 5, 2).

33. Cabe lembrar que esse acordo foi internalizado na ordem jurídica nacional em 2016. Embora não tenha sido aprovado mediante o procedimento exigido para a aprovação das emendas constitucionais (art. 5º, § 3º, da CRFB/1988), cuida-se de tratado sobre direitos humanos, motivo por que a norma possui caráter supralegal em razão do “seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana” (RE 349.703, Red. p/o acórdão o Min. Gilmar Mendes, j. em 03.12.2008).

34. Também pelo Acordo de Paris, o Brasil está formalmente comprometido com a redução de suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 (tendo como parâmetro as emissões de 2005), e em 43% até 2030. Como mencionado na seção anterior, uma das medidas apresentadas pelo país como necessárias ao atingimento dessa contribuição nacionalmente determinada consiste no fortalecimento de políticas e medidas com vistas a alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira até 2030.

35. As normas constitucionais e o tratado referidos criam para o estado brasileiro o dever de promover, de maneira eficiente, o controle do desmatamento da floresta, com vistas à proteção do meio ambiente saudável. Trata-se de obrigação constitucional legitimamente exigível e, portanto, passível de ser demandada perante o Poder Judiciário. Ainda que caiba ao Poder Executivo – por suas competências constitucionais e por se tratar do Poder dotado de capacidade institucional para tanto – a definição das medidas administrativas definidoras da política ambiental para a Amazônia, é papel do Poder Judiciário assegurar que as providências necessárias ao cumprimento das obrigações constitucionais em matéria ambiental sejam efetivamente adotadas e, além disso, que

**ADO 54 / DF**

sejam eficientes. Vale ressaltar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.

36. Não se pode negar o avanço que o atual governo apresenta na proteção da Amazônia Legal. Isso fica claro não só com as recentes manifestações da AGU nesta ação, mas principalmente com a apresentação e implementação da 5ª fase do PPCDAm, em 05.06.2023. O novo Plano prevê ações em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento territorial e fundiário e instrumentos normativos e econômicos. São 12 objetivos gerais e 36 resultados esperados, divididos em 176 linhas de ação.

37. O Plano foca em tecnologias de inteligência para auxiliar no rastreamento e na repressão remota a crimes ambientais e suas cadeias produtivas, investimento em bioeconomia e no ordenamento territorial de florestas públicas não destinadas, as quais são áreas críticas de desmatamento. No texto, o governo deixa claro o seu compromisso em cumprir com seus deveres constitucionais de proteção ambiental:

Em 2023, com o início de uma nova gestão do governo federal, é proposto um novo compromisso para reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030. No âmbito do PPCDAm, o desmatamento zero refere-se à eliminação do desmatamento ilegal e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de gases de efeito estufa delas provenientes, através do fortalecimento da implementação da legislação florestal e da recuperação e aumento de estoque da vegetação nativa por meio de incentivos econômicos para a conservação e manejo florestal sustentável<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_ Ministério do Meio Ambiente, *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: 5ª fase (2023 a 2027)*, 2023, disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam\\_2023\\_sumario-rev.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf).

**ADO 54 / DF**

38. Resultados iniciais positivos já são constatados. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a previsão para 2023 é de uma redução na taxa de desmatamento ainda maior: 9.001km<sup>2</sup>, representando uma redução de 22,37% em relação a 2022. Trata-se da menor taxa de desmatamento anual desde 2017.

39. No entanto, os índices de desmatamento na Amazônia ainda são muito elevados e exigem atenção. Em estudo publicado em fevereiro deste ano na revista *Nature*, um dos periódicos científicos mais relevantes do mundo, pesquisadores brasileiros fizeram uma ampla revisão de dados e mapeamento de cenários a partir de cinco elementos que afetam a floresta amazônica: o aquecimento global, a chuva anual, a intensidade da sazonalidade das chuvas, a duração da estação seca e o desmatamento acumulado. Como conclusão, o estudo estima que, nos próximos 25 anos, até 47% da Amazônia pode alcançar um nível de degradação irreversível, gerando mudanças inesperadas no ecossistema e com potencial desestabilização do sistema climático global<sup>8</sup>.

III. A EXISTÊNCIA DE FALHAS ESTRUTURAIS E AS MEDIDAS DE COMPLEMENTAÇÃO AO PPCDAM

40. Diante dos dados apresentados até aqui, fica evidente que a Constituição e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário continuam sendo violados, em virtude de falhas estruturais na política de proteção ambiental. Por isso, sigo o voto da Ministra Relatoria em sua maior parte. No entanto, entendo que não estão presentes os requisitos para a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

41. Conforme a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, os principais critérios de identificação do ECI são: a violação massiva e generalizada de diversos direitos fundamentais, vitimando um

8 Bernardo M. Flores et al, Critical Transitions in the Amazon Forest System, *Nature* n<sup>o</sup> 626: p. 555-564.



**ADO 54 / DF**

número significativo de pessoas; o prolongado descumprimento por parte das autoridades de suas obrigações; a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de direitos; a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades, demandando um conjunto complexo e coordenado de ações para o seu enfrentamento; por fim, se todas as pessoas atingidas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, haveria maior congestionamento judicial<sup>9</sup>.

42. A Corte Constitucional colombiana utiliza a declaração do ECI nos casos mais grave e com maior repercussão política. A decisão declaratória chama atenção para os casos mais graves de violação aos direitos fundamentais, com crônica inércia do Poder Público para enfrentar os problemas existentes. As falhas estruturais que existem na política ambiental atualmente não são fruto de inércia deliberada do governo federal, que tem atuado para aperfeiçoar a proteção da Amazônia Legal. Por isso, não considero que estejam presentes a gravidade e a inércia necessárias ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional.

43. Em seu voto vista, o Ministro André Mendonça diverge pontualmente da Ministra Relatora, também afastando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional. Em vez disso, determina que o Governo Federal assumira um “*compromisso significativo*” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário federais e os Estados, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo.

44. O compromisso significativo é uma técnica estrutural

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional da Colômbia, *Sentença de Tutela n° 25/04*, 2004, Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>; Carlos Alexandre de Azevedo Campos, *Estado de Coisas Inconstitucional*, 2022.

**ADO 54 / DF**

desenvolvida pela Corte Constitucional da África do Sul no caso *Olivia Road*, em 2009, posteriormente utilizada em outros casos envolvendo o direito à moradia<sup>10</sup>. O seu principal objetivo é favorecer a construção de soluções estruturais cooperativas entre os atores envolvidos<sup>11</sup>. No caso, o Judiciário estabelece parâmetros a serem seguidos pelo Executivo, mas os detalhes do acordo são resultantes de um diálogo contínuo entre as partes.

45. A sugestão do Ministro André Mendonça é complementar ao voto da Ministra Cármen Lúcia. Tendo em vista os grandes desafios climáticos e ambientais que o Brasil e o mundo, um pacto nacional para a preservação ambiental, incluindo o combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, teria relevante impacto simbólico e prático.

46. Por fim, considero necessário que a União apresente, em 90 dias, um plano específico para o fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e FUNAI. Sem o fortalecimento desses órgãos, as ações do PPCDAm poder ser comprometidas e apresentar baixa efetividade. O plano deve conter metas, prazos, indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, recursos financeiros, humanos e físicos necessários e existentes, bem como os riscos para sua implementação e as medidas para evitar e superar tais riscos. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, deve monitorar a implementação do plano em cooperação com o Núcleo de Processos Estruturais do STF.

**CONCLUSÃO**

---

10 Matheus Casimiro Gomes Serafim, *Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*, 2021, p. 100-102.

11 Lilian Chenwi, 'Meaningful engagement' in the realisation of socio-economic rights: the South African experience, *Southern African Public Law n° 1*: p. 128-156, 2011, p. 129; Jacobus Frederick Danie Brand, *Courts, Socio-Economic Rights and Transformative Politics*, 2009, p. 162-163.

**ADO 54 / DF**

47. Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados e sigo a maior parte do voto da Ministra Relatora. Além disso, voto para:

a) determinar que o Governo Federal assumira um “*compromisso significativo*” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo;

b) determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim;

c) determinar que a União apresente, em 90 dias, um plano específico para o fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e FUNAI. Sem o fortalecimento desses órgãos, as ações do PPCDAm poder ser comprometidas e apresentar baixa efetividade. O plano deve conter metas, prazos, indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, recursos financeiros, humanos e físicos necessários e existentes, bem como os riscos para sua implementação e as medidas para evitar e superar tais riscos;

d) determinar que a União e os Estados disponibilizem, em formato de dados abertos, as informações sobre as autorizações de supressão vegetal;

e) determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

**ADO 54 / DF**

monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal;

f) determinar que o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal avalie os planos a serem apresentados e acompanhe a sua implementação, na forma desta decisão, em cooperação com o CNJ.

48. Fixo a seguinte tese de julgamento: *“Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm o dever constitucional de assegurar a proteção do meio ambiente. Em caso de falhas estruturais, é necessário aperfeiçoar as políticas e os órgãos responsáveis pela efetividade da proteção ambiental”*.

49. É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 54**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Sandra Verônica Cureau; pelos interessados Presidente da República e Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Rafael Echeverria Lopes. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.3.2022.

**Decisão:** Após o início do voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), o julgamento foi suspenso. Falou, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.3.2022.

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica 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 (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), 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, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo 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, 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 máxima 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, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; 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; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, 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; 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, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, 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, ressalvados 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, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 6.4.2022.

**Decisão:** (Julgamento conjunto ADPF 760 e ADO 54) Após a Ministra Cármen Lúcia (Relatora) ter reajustado seu voto para, mantendo a procedência parcial da presente arguição no sentido de reconhecer o estado de coisas ainda inconstitucional, reconhecer também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate ao desmatamento ilegal na Amazônia pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado; manter o item "b.a.1" do

voto, mas ajustar o prazo para cumprimento da determinação para 2024; manter o item "b.a.2" do voto; manter o item "b.a.3" do voto; manter o item "b.a.4" posto no dispositivo do voto, considerando a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAm retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; manter o item "b.b" do dispositivo do voto, determinando seja incluído no PPCDAm um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia e de outros aportes financeiros previstos, e 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; manter o item "b.c" do voto; e manter o item "b.d" contido no dispositivo do voto até a comprovação da submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário dos relatórios relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas no dispositivo do voto com os resultados obtidos no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm; e do voto-vista do Ministro André Mendonça, que, acompanhando substancialmente a Relatora, com exceção de dois tópicos, conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgava-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins: (i) divergir da Relatora no que toca ao reconhecimento de um 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, por conta de seu caráter *ultra petita*e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal; (i-a) alternativamente, determinar que o Governo Federal assumira um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo; (ii) acompanhar a Relatora nas determinações a) referentes ao plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, com adaptação dos marcos temporais das metas constantes nos itens a.1), a.2), a.3) e a.4), a serem feitas na fase pós-decisional desta deliberação colegiada; b) atinente ao plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai; c) relativa à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento; (iii) acompanhar



aRelatora no que toca à determinação d)que diz respeito à submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, instituído pela Portaria nº 241, de 2020, para ser órgão consultivo vinculado à Presidência do CNJ. E, ainda, julgava procedentes os seguintes pedidos: (iv) a "adoção das medidas para o cumprimento da decisão cautelar não comprometam a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento" (e-doc. 1, p. 148, § 442, da petição inicial da ADPF nº 760/DF), com a finalidade de determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União demonstre que o cumprimento da decisão a ser aqui formada não impactará a efetividade das ações do Governo Federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação, com base em relato da série histórica desse conjunto de atividades ou em outra documentação idônea para esse fim; (v) a determinação de "que a presente ADPF não impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional"(e-doc. 1, p. 148, § 443, da petição inicial da ADPF); (vi) a declaração de uma "omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição", cujos desdobramentos de índole administrativa são os que seguem: (vi-a) em relação ao pedido 4.a) da petição inicial da ADO, declarar que existe um dever constitucional dirigido à União de destinação de recursos para a finalidade pública de combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, tal como já feito pela Corte na ADPF nº 708/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Com efeito, determinar (i) a alocação integral e progressiva de recursos para esse objetivo, sob pena de restar caracterizada uma omissão inconstitucional do ente federal, (ii)um dever de abstenção por parte do Poder Executivo de recair em condutas que sejam consideradas omissão na destinação dos recursos para o fim em tela previstos no orçamento, especialmente em fundos públicos, e (iii) restar vedado o contingenciamento de receitas previstas para as despesas funcionais da Função 18 ("Gestão Ambiental"), à luz do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e de direitos e compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional; (vi-b) em relação ao pedido 4.c) da petição inicial da ADO,determinar que, no prazo de 60 dias, o Poder Executivo da União apresente plano de contingência ou explique como a 5ª Fase do PPCDAM será suficiente para, no curto-médio prazo, reduzir o índice de desmatamento na Floresta Amazônica aos níveis encontrados em 2011; e (vi-c) determinar que

o Poder Executivo da União, no prazo de 60 dias, apresente a este Supremo Tribunal Federal um plano que enderece as causas da inconstitucionalidade vislumbrada pela Relatora no que toca ao enfraquecimento normativo do quadro ambiental, abordando, necessariamente, os problemas do infralegalismo ambiental, do baixo grau de incorporação das normas contidas em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental nas práticas administrativas do Governo Federal e das salvaguardas em favor da observância do princípio da vedação ao retrocesso ambiental no plano normativo, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Alexandre de Moraes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 29.2.2024.

**Decisão:** (Julgamento conjunto ADPF 760 e ADO 54) Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Flávio Dino, que conhecia e julgava parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, nos termos do voto reajustado da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), com os seguintes acréscimos e ressalvas: A. Reconhecer a existência de um processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, declarado pela Ministra Relatora, mas sem reconhecer, no momento, o estado de coisas inconstitucional; B. Determinar a apresentação, em 120 (cento e vinte) dias contados da publicação da ata da presente sessão de julgamento, de um cronograma contendo diretrizes, objetivos, prazos e metas de execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e outros programas, no que concerne às ações de competência dos seguintes órgãos e entes da administração pública: (i) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; (ii) Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; (iii) Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública; (iv) Ministério da Defesa e Forças Armadas; (v) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e (vi) Ministério da Agricultura e Pecuária; B.1. O cronograma apresentado deverá dispor expressamente acerca das diretrizes, objetivos, prazos e metas para o atendimento dos resultados previstos em todos os Eixos Temáticos do PPCDAm, inclusive no que tange à redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para a diminuição efetiva e contínua dos níveis de desmatamento ilegal na Amazônia; C. Determinar que, após a apresentação do plano estruturado nos termos acima descritos, sejam elaborados

relatórios trimestrais que demonstrem o efetivo cumprimento do cronograma desenvolvido, a serem encaminhados a este Supremo Tribunal Federal; D. Fixar o Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC como órgão de assessoramento técnico para o acompanhamento das medidas de execução para retomada da normalidade constitucional das políticas de proteção ao meio ambiente fixadas no julgamento das presentes ações de controle concentrado, sem prejuízo da possibilidade de colaboração do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça; E. Estabelecer a possibilidade de abertura de créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, como fonte de recursos para o atendimento a despesas de execução do referido cronograma no atual exercício financeiro, além dos créditos já previstos na lei orçamentária vigente, considerando-se o processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, como hipótese de calamidade pública suficiente ao preenchimento do requisito constitucional necessário para a abertura de crédito extraordinário (art. 167, §3º, da Constituição Federal); E.1. Determinar a manutenção, nos projetos de lei orçamentária vindouros, da previsão orçamentária suficiente para fazer frente às despesas da continuidade de implementação do cronograma apresentado, bem como a vedação de sua exclusão da peça orçamentária e do contingenciamento da execução das despesas em questão; E.2. Estipular a faculdade de alocação e a execução de emendas ao orçamento da União, de comissões, individuais e de bancadas, especialmente de parlamentares dos 9 (nove) estados que compõem a Amazônia Legal, mediante diálogo coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais do Poder Executivo da União e pelas Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, E.3. Para viabilizar uma completa execução das determinações constantes da decisão tomada no âmbito das presentes ações de controle concentrado, determinar que sejam notificados, acerca do conteúdo do presente julgado, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.3.2024. No tocante à redução do desmatamento na Amazônia Legal para a taxa anual de 3.925 km, o Ministro André Mendonça reajustou seu voto determinando a redução até 2027, acompanhando a Relatora. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.3.2024.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, não declarou o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assumira um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da

Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para 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 2027, 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 a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020; 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 feita em sucessão aquele 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, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PCCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; 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 inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, 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 a transparência e a 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 a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a 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 a União e as 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 previa; e d) Comprovação de 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 as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas. Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão. Redigirá o acórdão o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 14.3.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário