

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
ADV.(A/S) : **NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MODIFICAÇÃO FÁTICA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO DE COISAS EXISTENTE NO MOMENTO DA PROPOSITURA DAS AÇÕES. PAULATINA RETOMADA DA NORMALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. DESCARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA O COMPLETO RESTABELECIMENTO DA NORMALIDADE CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE.

1. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional é uma técnica que deve ser vista *cum grano salis* e com a devida preocupação de ser manuseada como um “soldado de reserva”, a ser convocado quando resta manifesta situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais.

2. Houve evolução nas políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, consubstanciadas na implementação de medidas de combate ao desmatamento ilegal, desde a implementação de ações de fiscalização ambiental, até operações contra o corte e a comercialização de madeira ilegal, contra a invasão, desmatamento e garimpo ilegal em terras indígenas, bem como o reforço de outras medidas atinentes à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado da Amazônia e do Pantanal.

ADPF 857 / MS

3. Apesar do esforço para retomada das políticas públicas de proteção ao meio ambiente, o reduzido tempo de implementação das novas medidas ainda não foi suficiente para alcançar a plena normalidade constitucional, mas se percebe processo de constitucionalização ainda em curso.

4. 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 mediante atuação concertada de todo o Poder Público será alcançada a plena conformidade constitucional em matéria ambiental na Amazônia e Pantanal, inclusive com previsões orçamentárias e abertura de créditos extraordinários.

5. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, 746 e 857.

6. Pedidos julgados parcialmente procedentes para determinar que:

- i) o Governo Federal apresente, no prazo de 90 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios e para prevenir que novas devastações. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que centralizará as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; ii) o Governo federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO, a ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias; iii) o Governo Federal e Estaduais divulguem detalhadamente os dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente relativos aos anos de 2019 e 2020; iv) o Ibama e os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados; v) o Governo Federal, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a

ADPF 857 / MS

complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal - PPCDAm, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada; e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções; vi) o Governo Federal elabore relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; vii) o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do CNJ, monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que o reconheciam. Por unanimidade, julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADPFs 743, 746 e 857: I – Contidos nos itens i) “a.” e “a)” das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um “plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas”. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da

ADPF 857 / MS

execução da presente decisão; II – Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo federal apresente um “plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO”. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III – Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e “e.” da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV – Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que o Ibama e “os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados”; V – Para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para “[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;” e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;” VI – Para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII – Para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do CNJ, monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal. Por fim, por maioria, o

ADPF 857 / MS

Tribunal entendeu por não determinar à União a regulamentação do uso do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, vencidos, nesse ponto, os Ministros André Mendonça (Relator), Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso (Presidente). Sessão Plenária de 20 de março de 2024, na conformidade da ata de julgamento.

Brasília, 20 de março de 2024.

Ministro Flávio Dino
Redator para o acórdão

06/12/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
ADV.(A/S) : **NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de julgamento conjunto das arguições de descumprimento de preceito fundamental nº (i) 743/DF, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade — REDE; (ii) 746/DF, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores — PT; e (iii) 857/DF, de iniciativa das agremiações políticas REDE, PT, Partido Socialismo e Liberdade — PSOL e Partido Socialista Brasileiro — PSB.

ADPF nº 743/DF

2. Na primeira arguição, protocolada em 17/09/2020, a Rede Sustentabilidade objetiva que *“seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, determinada a adoção das providências listadas ao final, tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a seguir descritas, no tratamento da questão ambiental no país, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia”* (e-doc. 1, p. 1).

3. Entende que o Pantanal e Amazônia *“padecem frente à conjunção de três principais fatores: (i) omissão das autoridades estatais, (ii) atuação criminosa*

ADPF 857 / MS

de pretensos interessados imediatos na destruição dos biomas em seu estado mais virgem e (iii) a ocorrência de condições climáticas favoráveis para que a destruição atinja, rapidamente, proporções enormes - condições essas, aliás, geralmente atribuíveis à própria atuação antrópica a nível mais amplo, uma verdadeira decorrência do aquecimento global” (e-doc. 1, p. 2).

4. Aduz que o foco principal da arguição se adstringirá ao primeiro dos fatores elencados, consubstanciado na alegada *“omissão das autoridades estatais”* em relação à matéria.

5. À título de contextualização fática, registra que *“os dados colhidos pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate aos incêndios florestais do Ibama (Prevfogo), demonstraram que a área consumida pelo fogo na região do Pantanal ‘já passou de 2,3 milhões de hectares, sendo 1,2 milhão em Mato Grosso e mais de 1 milhão em Mato Grosso do Sul’”* (e-doc. 1, p. 2). Por sua vez, *“o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) ‘registrou 34,4 mil focos de queimadas do início do ano até segunda-feira’ (14/09), sendo que apenas no bioma Pantanal foram observados ‘mais de 10 mil focos’”* (e-doc. 1, p. 3).

6. Prossegue colacionando excertos de notícias jornalísticas, segundo as quais apesar do Pantanal estar *“enfrentando sua pior crise das últimas décadas”*, teria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) diminuído *“o ritmo das operações de fiscalização no Mato Grosso do Sul em 2020”* (e-doc. 1, p. 4), o que, por sua vez, ensejou uma redução de 48% no volume de infrações ambientais *“no mesmo período em que os focos de incêndio cresceram 210%”* (e-doc. 1, p. 8).

7. Mencionando novas passagens de portais virtuais de informação, critica o então Presidente da República por seguir *“minimizando os problemas”* (e-doc. 1, p. 11). Alega que os dados apresentados *“ratificam que a principal fonte dos incêndios é justamente a atuação antrópica, normalmente criminosa, com vistas à obtenção de benefícios econômicos na região: garimpos, pastagens para gado, plantações agrícolas em larga escala, etc”*

ADPF 857 / MS

(e-doc. 1, p. 12). E conclui, no ponto, que *“o que se vê é realmente uma atuação estruturada para o desmonte da pasta do Ministério do Meio Ambiente”* (e-doc. 1, p. 13).

8. Em seguida, recorrendo novamente a notícias veiculadas pela imprensa, aduz que *“somente uma pequena parcela do orçamento para programas de mudança do clima e conservação da biodiversidade”* (e-doc. 1, p. 13) teriam sido executadas pelo Ministério do Meio Ambiente durante o ano de 2019, nada obstante o país contar, naquele momento, com *“menos de 600 agentes de fiscalização, o que resulta um impressionante trabalho colossal de monitoramento de mais de 14.000 quilômetros quadrados por cada agente”* (e-doc. 1, p. 15).

9. Finaliza a apresentação dos fatos, afirmando ser *“esse estado inconstitucional de coisas da errática gestão ambiental brasileira que autoriza e clama a jurisdição dessa Egrégia Corte Constitucional, para que, com a imposição de verdadeiras obrigações de meio, chegue-se ao resultado constitucionalmente desejado: o fundamental direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição)”* (e-doc. 1, p. 16).

10. Em seguida, defende estarem presentes os requisitos para o processamento da presente arguição, que teria como **objeto** a *“sequência de ações ou inações realizadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos estaduais e municipais de meio ambiente que, sob a escusa de se tratar de ‘mudanças e atualizações de prioridades organizacionais’, geraram o atual estado de coisas inconstitucional na pasta ambiental, agravando, por exemplo, os incêndios e os desmatamentos ocorridos na Amazônia e no Pantanal”* (e-doc. 1, p. 17).

11. Ainda em relação ao escopo da demanda, frisa que *“[q]uanto ao alcance da presente arguição, impugna-se, de forma imediata, o estado de coisas inconstitucional vivido no Brasil na seara ambiental. Com efeito, a conjunção de ações erráticas e desconexas com inúmeras inações governamentais vem*

ADPF 857 / MS

produzindo um resultado catastrófico que estamos não apenas vendo, mas também vivendo: a devastação de dois biomas importantíssimos - e, de tão importantes, são constitucionalmente tutelados de forma direta (art. 225, § 4º) -, com a conseqüente alteração da qualidade de vida em todos os rincões do país, de grandes metrópoles urbanas a pequenos centros rurais. O impacto dessa inação governamental é, pois, enorme e, até o momento, incomensurável” (e-doc. 1, p. 20).

12. Nada obstante, registra que *“o questionamento aqui feito do ato concreto que viola importantíssimo preceito fundamental se insere em um contexto mais amplo, transbordando claramente o seu aspecto fático imediato: afinal, o pano de fundo é a relação entre a preservação ambiental e a proteção da saúde de todos os brasileiros. E, ao que tudo indica, ainda se pode cogitar de uma distorção patrimonialista na condução da política ambiental, ao haver confusão entre o real interesse público - preservação ambiental com vistas à proteção da saúde de todos - e aquele interesse privado, mesquinho, travestido de público - proteção a um ou outro segmento econômico que busca o lucro imediato, sem preocupações com o amanhã” (e-doc. 1, p. 20).*

13. Em seguida, passa a discorrer sobre a doutrina do Estado de Coisas Inconstitucionais - ECI, a partir das balizas que lhe foram delineadas pela Corte Constitucional da Colômbia. Citando como precedente de sua utilização por essa Suprema Corte a decisão cautelar proferida no bojo da ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016, defende estarem presentes *“todos os requisitos autorizadores para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional na temática ambiental” (e-doc. 1, p. 29).*

14. Voltando a citar notícias veiculadas em periódicos digitais, prossegue apresentando dados divulgados em relação às queimadas e ao desmatamento durante os anos de 2019 e 2020, em perspectiva comparativa com os anos imediatamente anteriores. Nesse sentido, afirma que: *(i) “[e]m 2019, o número de focos de incêndio na Amazônia cresceu*

ADPF 857 / MS

30% em relação a 2018, segundo o Inpe. Ao todo, foram 89.178 incêndios detectados pelo satélite de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Esse foi o maior número desde 2017, que registrou 107.439 focos” (e-doc. 1, p. 29); (ii) “entre janeiro e agosto de 2020, 3.437.300 de hectares, uma área equivalente a 22 vezes a cidade de São Paulo ou o estado de Alagoas e Distrito Federal juntos, do bioma amazônico queimaram. Ainda, 12% dos incêndios ocorreram em floresta em pé e 83% em áreas recentemente desmatada” (e-doc. 1, p. 30); (iii) “[e]m comparação com 2013 e 2018, isso significa um aumento de 100% e de 84% de áreas queimadas até agora, respectivamente” (e-doc. 1, p. 30); (iv) “a taxa de desmatamento da Amazônia medida pelo Sistema Prodes (do Inpe) foi de 10.129 km² no período de agosto de 2018 a julho de 2019. Isso representa um aumento de 34,4% em relação ao período de agosto de 2017 a julho de 2018. É o maior desmatamento anual dos últimos 12 anos” (e-doc. 1, p. 30); (v) “em relação a 2020, o sistema de detecção do desmatamento em tempo real (Deter), do Inpe, contabilizou 9.056,26 km² desmatados no período de agosto/2019 a julho/2020. Esse número representa uma alta de 34% em relação ao mesmo período no ano passado (agosto 2018/julho 2019), quando foram registrados 6.844 km² de bioma perdidos” (e-doc. 1, p. 31); (vi) “[o] ano de 2020 é também o segundo ano consecutivo de alta no número de queimadas na região: em 2019, o aumento foi de 493% em comparação com 2018” (e-doc. 1, p. 31).

15. Diante de tal conjuntura, após discorrer sobre as lições de Canotilho quanto à existência de um “Estado Democrático de Direito Social e Ambientalmente Sustentado”, e abordar os dispositivos constitucionais atinentes à questão ambiental (CF/88, 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 129, III; 170, VI; 186, II; 200, VIII; e 225), com especial enfoque para o princípio da precaução, entende caracterizado cenário de ofensa ao direito fundamental ao “meio ambiente equilibrado” (e-doc. 1, p. 32-46). Pontua, ainda a esse respeito, que a situação não seria inédita já que “a Corte Suprema de Justiça da Colômbia já julgou caso idêntico, no bojo do qual foi ordenado ao 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

ADPF 857 / MS

reverta a taxa de desmatamento na Amazônia” 43 . A decisão especifica que o ‘plano tem como propósito mitigar os alertas preliminares de desmatamento emitidos pelo IDEAM’ (órgão equivalente ao brasileiro Inpe)” (e-doc. 1, p. 44-45).

16. Sob sua ótica, estariam malferidos igualmente os direitos “à vida, à saúde e à integridade física” (e-doc. 1, p. 46-52), por compreender que “ou bem se reconhece que o estado inconstitucional de coisas vivido na seara ambiental (queimadas e desmatamentos) viola o próprio direito à vida, ou bem se aceita que, no mínimo, há forte e frontal violação ao direito à saúde” (e-doc. 1, p. 49). Também estaria caracterizada situação de vilipêndio “ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental” (e-doc. 1, p. 52-56).

17. Ao final, requer o deferimento de medida cautelar para determinar:

“i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa - composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos

ADPF 857 / MS

incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;

iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;

1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados;

ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para

ADPF 857 / MS

Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas;

x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas;

xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados.” (e-doc. 1, p. 58-60)

18. Pugna, ainda, *“que se promova audiência pública com representantes e ex-representantes dos órgãos de gestão e de fiscalização ambiental, assim como representantes da sociedade civil, para que se entendam as razões da perda de capacidade fiscalizatória dos órgãos ambientais”*; e, no mérito, *“a confirmação da medida liminar em toda a sua extensão, com a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira”* (e-doc.1, p. 60).

19. Distribuída a arguição ao Ministro Marco Aurélio, adotou-se o rito previsto pelo art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 1999 (e-doc. 14). Em seguida, sobrevieram as informações prestadas, no plano federal, pela Presidência da República (e-doc. 83-84); e, em âmbito infranacional, pelos

ADPF 857 / MS

Estados de São Paulo (e-doc. 87); Rondônia (e-doc. 101); Acre (e-doc. 103-108); Amazonas (e-doc. 110-118); Rio Grande do Norte (e-doc. 121-122); Roraima (e-doc. 126-127); Bahia (e-doc. 129); Mato Grosso do Sul (e-doc. 131-154); Maranhão (e-doc. 156); Minas Gerais (e-doc. 160-162); Paraná (e-doc. 166); Tocantins (e-doc. 196-206); Ceará (e-doc. 208); Pará (e-doc. 210-213); Rio de Janeiro (e-doc. 219) e Distrito Federal (e-doc. 222). Não se manifestaram os Estados de Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe.

20. A Presidência da República entendeu não ter sido indicado, de forma adequada, o *“ato do poder público”* objeto de questionamento. Nesse sentido, afirmou que *“não existe nenhum ato legal do Governo Federal que implique na desproteção dos Biomas do Pantanal e da Amazônia, como tenta fazer crer a autora”* (e-doc. 83, p. 3). Entende igualmente não demonstrado o requisito da subsidiariedade. No mérito, faz alusão a dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais — INPE e do Instituto Nacional de Meteorologia — INMET com o intuito de enfatizar que o fenômeno de *“estiagem histórica que castiga o Pantanal e a Amazônia influencia diretamente na ocorrência das queimadas, gerando – infelizmente – um prejuízo aos biomas que, anualmente, sofrem com o período seco”* (e-doc. 83, p. 7). Menciona a edição do Decreto nº 10.424, de 2020, que suspende as permissões para emprego do fogo em áreas localizadas na Amazônia Legal e na Amazônia pelo período de 120 (cento e vinte) dias. Cita dados do IBAMA e do ICMBio, os quais demonstrariam, sob sua compreensão, a tomada de uma série de medidas de enfrentamento às queimadas e ao desmatamento pelo Governo Federal, tais como a ampliação do número de unidades de conservação diretamente atendidas por brigadas de incêndio — passando de 113 para 184 unidades.

21. Alude à edição do *Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023*, o qual incorpora os planos anteriores — PPCDAm, PPCerrado e Planaveg — e é organizado

ADPF 857 / MS

em 5 (cinco) eixos temáticos: “regularização fundiária, ordenamento territorial e Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, pagamento por serviços ambientais – PSA e Bioeconomia” (e-doc. 83, p. 16), além do eixo de comando e controle.

22. Já os Estados, em sua maioria, limitaram-se a se manifestar sobre os pedidos deduzidos nos itens “vii), 1)” e “xii)” registrando que já divulgam as informações relativas às autorizações para supressão de vegetação nos seus limites territoriais, e apresentaram os dados relativos à execução orçamentária em matéria ambiental e os motivos para eventual inexecução.

23. A Advocacia-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em manifestação assim ementada:

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas aos Governos federal, estaduais, municipais e ao Distrito Federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a queimadas e 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 dos biomas atingidos. Não caracterizado o estado de coisas

ADPF 857 / MS

inconstitucional. A execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente constitui atividade inserida no âmbito de sua competência administrativa. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos formulados.” (e-doc. 90)

24. Em idêntico sentido se posicionou a Procuradoria-Geral da República, em opinativo assim sumariado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA REGIÃO DA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICOLEGISLATIVA. 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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA E NO PANTANAL. 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. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito

ADPF 857 / MS

fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruída com dados técnicos do Ministério do Meio

ADPF 857 / MS

Ambiente, INPE, IBAMA e ICMBio, elencam série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria função jurisdicional.

11. 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.” (e-doc. 227)

25. Suscitada prevenção, pela Procuradoria-Geral da República (e-doc. 99), entre a presente arguição e a ADPF nº 708/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, o então Ministro Relator submeteu o feito à apreciação da Presidência desta Excelsa Corte (e-doc. 217), que concluiu não estar caracterizado o aludido fenômeno processual na espécie, mantida a livre distribuição (e-doc. 218).

26. 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. 258, p. 1), a partir de janeiro de 2023. Citou as seguintes iniciativas:

“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

ADPF 857 / MS

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 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.

ADPF 857 / MS

(...)

11. 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. 258, p. 3).

27. Afirmou ainda que essas medidas seriam suficientes para fazer cessar o “estado de coisas inconstitucional” apontado na peça vestibular, nos seguintes termos:

“17. Sendo assim, diante da modificação substancial, em âmbito federal, 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 na exordial.

17. Nesse quadro, revela-se indispensável, quando da apreciação do mérito do presente feito, 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. 258, p. 4).

28. Por fim, registro que o Ministro Marco Aurélio já houvera admitido na condição de *amicus curiae* o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (e-doc. 56) e, recentemente, acolhi o requerimento de ingresso, nesta posição processual, aduzido de forma conjunta pelas seguintes entidades: (i) Laboratório do Observatório do Clima – OC; (ii) WWF-BRASIL; e (iii) Instituto Socioambiental – ISA; (iv) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (v) Instituto ALANA; (vi) GREENPEACE BRASIL; (vii)

ADPF 857 / MS

CONNECTAS Direitos Humanos – “Associação Direitos Humanos em Rede”; (viii) ARTIGO 19 BRASIL; e (ix) Associação Civil Alternativa TERRAZUL (e-doc. 277).

29. Como último incidente, verifico do caderno processual que ontem à noite, mais precisamente às 20:57, a AGU apresentou nova manifestação, reforçando a argumentação anteriormente aduzida na peça protocolada no início de março deste ano. A Petição nº 135.653/2023 (e-doc. 261) está assim ementada:

“- Alteração do contexto fático e normativo. Radical alteração na política pública ambiental. Restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas afetos à proteção e à preservação do meio ambiente. Restabelecimento do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal).

- Recrudescimento das ações de fiscalização ambiental e da repressão a crimes ambientais.

- Aperfeiçoamento das regras de regência do processo administrativo sancionador no âmbito federal. Esforços no sentido de garantir a sua racionalidade, eficácia e efetividade.

- Recomposição e fortalecimento da força de trabalho dos órgãos e entidades que atuam na seara ambiental.

- Captação de novos recursos e retomada de apoio a projetos no Fundo Amazônia. Retomada da confiança internacional na agenda ambiental brasileira.

- Resultados concretos e positivos. Efetiva redução do desmatamento, da degradação e dos incêndios florestais.

- Não mais subsiste a alegada gestão errática decorrente de posturas omissivas e comissivas do Governo Federal quanto à gestão ambiental como um todo e, de modo específico, em relação aos biomas da Amazônia e do Pantanal.

- Não mais subsiste o alegado quadro de ofensa massiva, generalizada e sistemática a direitos fundamentais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

- Novo cenário de efetivo compromisso das instituições

ADPF 857 / MS

federais com os preceitos fundamentais de tutela ao meio ambiente, em especial quanto ao efetivo combate à degradação ambiental decorrente de condutas ilícitas nos biomas da Amazônia e também do Pantanal, a afastar a caracterização de estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.”

ADPF nº 746/DF

29. A segunda arguição, protocolada em 24/09/2020 e distribuída por prevenção em relação à primeira demanda, apresenta argumentação substancialmente semelhante àquela. Tem como notas distintivas a centralização no Poder Executivo *Federal*; e a busca por tutela em benefício da fauna local e das populações tradicionais das respectivas regiões.

30. Sintetizando o objeto da demanda, o Partido dos Trabalhadores aduz que a arguição foi proposta “*em face da omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica – patrimônios nacionais por ordem constitucional –, que vêm sendo dizimados pela ação de queimadas*” (e-doc. 1, p. 1).

31. Sustentou atendidos os requisitos necessários à cognoscibilidade da arguição, citando como precedente a ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016.

32. No mérito, igualmente embasando as alegações deduzidas em notícias jornalísticas veiculadas em portais digitais, entende violado o “*preceito fundamental do dever de defesa e proteção do meio ambiente*”, em razão: (i) da alegada “*ausência de compromisso com a preservação das riquezas naturais e agenda para o desenvolvimento sustentável*” (e-doc. 1, p. 13-20); (ii) da baixa execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente

ADPF 857 / MS

durante o ano de 2019 (e-doc. 1, p. 20-27); (iii) de um aventado *“desmonte e descreditação do corpo funcional da estrutura do Meio Ambiente no âmbito do Poder Executivo Federal”* (e-doc. 1, p. 27-30); e (iv) da *“postura do governo federal frente ao avanço das queimadas”*, uma vez que teriam lidado com o problema *“como meros eventos da natureza sobre os quais o Governo federal não teria ingerência”* (e-doc. 1, p. 30-33).

33. Em seguida, passa a abordar os efeitos decorrentes das queimadas em ambos os biomas que busca tutelar, apresentando dados de organizações não governamentais que enfocam especialmente a situação das faunas locais, pontuando, por exemplo, que *“[o] habitat das onças-pintadas e da arara-azul encontra-se seriamente comprometido”* (e-doc. 1, p. 35).

34. Quanto aos reflexos econômicos, assevera que *“[p]or ocasião dos eventos das queimadas na Amazônia, os Governos da Alemanha e da Noruega embargaram o aporte de recursos ao Fundo da Amazônia que agregam investimento em ações de fiscalização, prevenção e contenção de ações predatória ao bioma amazônico”* (e-doc. 1, p. 38-39); e que *“oito países da Europa enviaram carta aberta ao Vice-Presidente da República – General Hamilton Mourão – advertindo acerca de descumprimento da Declaração de Amsterdã”* (e-doc. 1, p. 40).

35. Ainda quanto aos seus efeitos, argumenta-se que as queimadas *“reverberam no campo econômico e social para as comunidades nativas do bioma do Pantanal – indígenas, ribeirinhos e quilombolas – inviabilizados que estão do usufruto dos meios de sua subsistência, pela devastação do seu habitat”* (e-doc. 1, p. 41). Aponta para repercussões quanto à saúde da população em geral. Nesse sentido, assevera que *“[o]s índices de contaminação por CO aumentaram vertiginosamente superando em muito os níveis razoáveis para o ser humano e já impactando em aumento nas unidades de saúde”* (e-doc. 1, p. 45).

ADPF 857 / MS

36. Diante de tal contexto, compreende violados “*diversos princípios típicos do direitos (sic) ambiental constitucional, notadamente sob a perspectiva dos princípios da precaução; do poluidor-pagador; do usuário-pagador; da prevenção; da ubiqüidade; do direito humano fundamental; do desenvolvimento sustentável; do reconhecimento dos saberes tradicionais como contribuição para o desenvolvimento e gestão das potencialidades da região; do respeito e valorização às formas de uso e gestão dos bens ambientais utilizados por povos e comunidades tradicionais; do respeito à diversidade biológica e aos valores ecológicos, genéticos, sociais, econômicos, científicos, educacionais, culturais, religiosos, recreativos e estéticos associados*” (e-doc. 1, p. 48). Para além da questão ambiental, aponta vilipendiados os artigos 5º; 6º; 196; 231; 216, V e §5º; todos da Lei Maior (e-doc. 1, p. 48-57).

37. Em sede cautelar, requer seja determinado ao Governo Federal:

“a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;

b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;

c. A instituição de projeto de tratamento médico

ADPF 857 / MS

veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;

d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;

e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.” (e-doc. 1, p. 58-59)

38. No mérito, *“que se mantenha o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pela atual gestão do Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas frente aos grandes incidentes de devastação de biomas, de modo a se requerer a confirmação dos pedidos formulados na oportunidade liminar”* (e-doc. 1, p. 62).

39. Em roteiro semelhante à ADPF nº 743/DF, o Ministro Marco Aurélio adotou o rito previsto pelo art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 1999 (e-

ADPF 857 / MS

doc. 17), sobrevivendo as informações prestadas pela Presidência da República (e-doc. 28-29), ao que se sucederam as manifestações da Advocacia-Geral da União (e-doc. 31) e da Procuradoria-Geral da República (e-doc. 45), todas em sentido substancialmente semelhante àquele veiculado no bojo daquela outra arguição. Tanto assim que a Presidência da República registrou “*que, em virtude da semelhança de objetos [...] a manifestação ora proferida possui teor análogo a que proferida na ADPF 743*” (e-doc. 28, p. 3).

39. Especificamente quanto às alegações relacionadas à ausência de tutela estatal adequada às populações tradicionais, a AGU (i) fez abordagem sobre a distribuição de competência entre as várias pastas ministeriais que seriam responsáveis pelo tratamento da matéria no plano federal — *Ministério da Cidadania, do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa*; (ii) registrou que foram disponibilizados: (a) canal telefônico “*pelo Ministério da Defesa, com o propósito de obter a colaboração, através de denúncias e informações específicas de moradores das regiões, acerca das queimadas e incêndios*” e (b) “*o aplicativo ‘Guardiões da Amazônia’ para fomentar a colaboração dos moradores nas missões governamentais de preservação e combate às queimadas na Floresta Amazônica*” (e-doc. 31, p. 43); (iii) salientou que “*a execução de serviços de saúde de vigilância epidemiológica e sanitária é atribuída aos entes federativos regionais e locais, conforme organização das competências do SUS contida no artigo 198 da Constituição Federal, bem como nos artigos 16, inciso III, alíneas “c” e “d”; 17, inciso IV, alíneas “a” e “b”; e 18, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*”, cabendo à União o papel de “*coordenação e definição dos sistemas de vigilância sanitária e epidemiológica*”; e (iv) em observância a esse papel, estruturou-se a “*Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas (PNSIPCEA), ora regulamentada pela Portaria de Consolidação nº 02/2017 (Anexo XX, da mencionada portaria), que visa a fornecer aos referidos grupos acesso aos serviços de saúde, à redução de riscos e agravos à saúde decorrente dos processos de trabalho e das tecnologias agrícolas e à melhoria dos*

ADPF 857 / MS

indicadores de saúde e da qualidade de vida” (e-doc. 31, p. 43-45).

40. Suscitada prevenção, pela Procuradoria-Geral da República (e-doc. 26), entre a presente arguição e a ADPF nº 708/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, o então Ministro Relator submeteu o feito à apreciação da Presidência desta Excelsa Corte (e-doc. 39), que concluiu pela higidez da distribuição realizada pela Secretaria Judiciária (e-doc. 42).

41. Semelhantemente ao ocorrido na ADPF nº 743/DF, em 02/03/2023, por meio da Petição STF nº 19.092/2023, 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. 75, p. 1). A peça possui idêntico teor aquela outra, já brevemente sumariada no relatório apresentado em relação à primitiva arguição.

42. Por fim, registro que o Ministro Marco Aurélio já houvera admitido na condição de *amicus curiae* o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (e-doc. 43) e, recentemente, acolhi o requerimento de ingresso, nesta posição processual, aduzido de forma conjunta pelas seguintes entidades: (i) Laboratório do Observatório do Clima – OC; (ii) WWF-BRASIL; (iii) Instituto Socioambiental – ISA; (iv) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (v) Instituto ALANA; (vi) GREENPEACE BRASIL; (vii) CONECTAS Direitos Humanos – “Associação Direitos Humanos em Rede”; (viii) ARTIGO 19 BRASIL; e (ix) Associação Civil Alternativa TERRAZUL (e-doc. 94).

ADPF nº 857/DF

43. A arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 857/DF, ajuizada conjuntamente pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pela REDE SUSTENTABILIDADE, foi proposta “em

ADPF 857 / MS

face da UNIÃO FEDERAL e Estados do MATO GROSSO e MATO GROSSO DO SUL, objetivando a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes volte a se repetir, de forma agravada, no ano corrente (2021), na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (artigo 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CF)” (e-doc. 1, p. 2).

44. Conforme se pode verificar já da síntese inicial das arguentes, trata-se de demanda embasada no mesmo conjunto argumentativo norteador das duas primeiras ações constitucionais aqui relatadas, mas com foco no contexto fático do ano de 2021 e adstrito ao bioma do Pantanal.

45. Principia afirmando que “[c]onforme dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, verificou-se um aumento considerável e inédito do volume de focos de incêndio em 2020, quando comparado a anos anteriores” (e-doc. 1, p. 5). Destaca que “[o]s meses de março, abril, julho, setembro e outubro de 2020 registraram os maiores números totais de focos de incêndio já registrados na série histórica para o período, correspondendo a recordes absolutos em relação a anos anteriores” (e-doc. 1, p. 6).

46. Com base em “estudo realizado por um grupo de 10 importantes pesquisadores brasileiros de diferentes universidades, institutos e centros de pesquisa, publicado na renomada revista *Journal of Environmental Management*” defende que “a ausência de um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF) é um dos fatores determinantes para o descontrole dos incêndios na região” (e-doc. 1, p. 6).

ADPF 857 / MS

47. Citando notícias veiculadas pela imprensa, realça as consequências que tiveram as queimadas no ano 2020 para o Pantanal. Em contraposição, aduz que “[m]esmo assim, entre 2019 e 2020 o Governo Federal reduziu em 58% a verba destinada ao controle do fogo na região, um corte de R\$ 13,79 milhões, diminuindo consideravelmente a capacidade de contratação de brigadistas para combate e prevenção de incêndios florestais. O gasto estimado para a contratação de pessoal para combate e controle do fogo por tempo determinado, somado ao das diárias de civis que atuam como brigadistas, caiu de R\$ 23,78 milhões em 2019 para R\$ 9,99 milhões em 2020, o que perfaz a redução de 58%, conforme dados oficiais constantes no Portal da Transparência” (e-doc. 1, p. 9).

48. Prossegue recorrendo às informações colhidas junto aos meios de comunicação em geral e expõe que, de acordo com os dados levantados em 2020 o fogo atingiu as seguintes reservas indígenas: (i) “TI Tereza Cristina (Bororo) – 86 focos de incêndio em setembro”; (ii) “TI Tadarimana – 60% da área total foi tomada pelos incêndios”; (iii) “Baía dos Guató – 57 focos de incêndio em setembro”; (iv) “TI Kadiwéu (Terená e Kadiwéu) – 176 focos entre maio e setembro” (e-doc. 1, p. 10).

49. Retornando à questão orçamentária, aduz que os dados relativos à prevenção e combate a incêndios pelo Governo Federal demonstrariam “uma queda substancial das dotações previstas nas leis orçamentárias anuais (LOAs) entre 2018 e 2021: redução de 18,5% entre 2018 e 2019; de 18,6% entre 2019 e 2020; e de 26,4% entre 2020 e 2021. O valor autorizado para 2021 - R\$ 29,7 milhões - é 30,8% menor que o de 2018, 33,9% menor que o de 2019, e 8,9% menor que o de 2020” (e-doc. 1, p. 11).

50. Sob enfoque mais amplo, assevera que “o Governo Federal não se planejou para atuar com o vigor e a antecipação necessários para prevenir e combater os incêndios florestais neste ano de 2021, o que eleva consideravelmente o risco de assistirmos a uma repetição agravada do cenário dramático do ano anterior” (e-doc. 1, p. 12).

ADPF 857 / MS

51. A respeito de outros fatores que contribuem para a questão, pondera que “[n]o ano corrente, há indícios claros de que a seca já é a pior em vários anos, e põe em risco até mesmo o sistema de geração de energia hidrelétrica do país, com a possibilidade real de vivenciarmos novos racionamentos por falta de água nos reservatórios das principais usinas. A mesma falta de água eleva exponencialmente os riscos de um maior descontrole do fogo no Pantanal no ano em curso, em proporções ainda mais graves que no ano anterior. Como dizem os cientistas, além de dotações orçamentárias, é preciso um programa consistente de Manejo Integrado do Fogo (MIF), treinamento e envio de brigadistas, controle dos focos, tudo com a antecedência necessária” (e-doc. 1, p. 12).

52. Em conclusão parcial, frisa que “[n]ão obstante a existência de recursos orçamentários para o controle e prevenção de incêndios (embora em níveis insuficientes), o maior problema é a ausência absoluta de planos para a execução desses recursos. Além de planejamento, faltam medidas concretas como a contratação e treinamento de brigadistas com a antecedência necessária para evitar o desastre verificado no ano anterior e, mais especificamente, a apresentação antecipada de um programa consistente de Manejo Integrado de Fogo (MIF) cuidadosamente elaborado para a região do Pantanal” (e-doc. 1, p. 16).

53. Em seguida, passa a abordar a relevância do bioma Pantanal para o equilíbrio ambiental do continente sul-americano, para a economia regional, e para conservação do “modo de vida de povos originários e comunidades ribeirinhas, que vivem da pesca de subsistência” (e-doc. 1, p. 19).

54. Adentrando na argumentação propriamente jurídica, defende vilipendiados o “princípio do equilíbrio ecológico (CF, art. 225)”; os “direitos dos povos indígenas (CF, art. 231); bem como o “dever do poder público de proteger o meio ambiente” (CF, art. 23, caput, VI e VII). Ainda quanto à responsabilização estatal, entende que “a ausência de ação eficaz e preventiva do Governo Federal e dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para

ADPF 857 / MS

evitar a catástrofe humanitária e ambiental que se avizinha na região do Pantanal viola princípios como a legalidade e a moralidade”, ao passo em que “a ausência de informações sobre a aplicação de recursos e a existência de planos consistentes de ação de combate aos incêndios florestais na região viola o princípio da transparência” (e-doc. 1, p. 22).

55. Disserta sobre o princípio da precaução em matéria ambiental, e, em seguida, invoca o art. 40 do Código Florestal para concluir que *“a responsabilidade de estabelecer uma política de manejo e controle de queimadas, prevenção e combate a incêndios florestais é sobretudo do Governo Federal” (e-doc. 1, p. 26).*

56. Requer o deferimento de medida cautelar, *ad referendum* do plenário, para:

“a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região;

b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);

c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente

ADPF 857 / MS

da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;

d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item “c” seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;

e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;

f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;”

57. No mérito, pugna pela *“confirmação das medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e que se declare a inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal, em respeito ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos dos povos indígenas”* (e-doc. 1, p. 32).

58. Distribuída a demanda por prevenção à ADPF nº 746/DF, o Ministro Marco Aurélio entendeu ser o caso de promover o *“aparelhamento do processo, visando o julgamento definitivo”* (e-doc. 16). Em

ADPF 857 / MS

seguida, sobrevieram as informações prestadas, no plano federal, pela Presidência da República (e-doc. 34-35); e, em âmbito infranacional, pelos Estados de Mato Grosso (e-doc. 27-28) e Mato Grosso do Sul (e-doc. 54-91).

59. A Presidência da República entendeu não ter sido atendido o requisito da subsidiariedade. Nesse sentido, aduz que *“outros meios processuais podem ser utilizados para sanar as eventuais ilegalidades ou irregularidades alegadas na inicial”*, reputando *“importante destacar que, dos documentos juntados nos autos, não se extrai, desde logo, o quanto alegado na exordial. Assim, em virtude da ausência de dilação probatória em demandas desse jaez, esta ADPF não reúne condições processuais para prosseguir”* (e-doc. 34, p. 5).

60. No mérito, faz alusão ao entendimento manifestado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos, por meio da Nota SAJ n. 207/2021/CGIP/SAJ/SG/PR, para defender que *“devem ser ‘observadas as competências reservadas pela Constituição à União Federal e aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, consoante o art. 6º, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981”*, em posicionamento corroborado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo aquela pasta aduzido em suas informações que *“apenas lhe compete o papel de planejador e coordenador do SISNAMA”*. Com base na mesma manifestação do MMA, assevera que *“as promoventes buscam, injuridicamente, imputar responsabilidades por supostas condutas omissivas a autoridades que não possuem competência para o quanto narrado na peça inicial, demonstrando, desta feita, completo desconhecimento do federalismo verde brasileiro de 3º nível, bem como do funcionamento do SISNAMA”* (e-doc. 34, p. 5-6).

61. Ainda quanto ao ponto, entende *“relevante consignar que deve o Pretório Excelso ter em consideração, ao deliberar sobre o presente feito, que a competência dos órgãos e entidades federais no Pantanal abrange apenas cerca de*

ADPF 857 / MS

6% do território do bioma, uma vez que o Pantanal possui 150 mil quilômetros de extensão, abrangendo diversos municípios e os Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Existem na área ambiental florestas, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, parques, rios, terras indígenas e assentamentos, espaços territoriais de competência tanto da União, quanto de estados e municípios, razão pela qual resta imprescindível o envolvimento, a integração e a cooperação de todos os entes e que esse arranjo constitucional e legal de atribuições, em atenção ao federalismo, deve ser levado em conta pela Corte Suprema” (e-doc. 34, p. 7).

62. Em seguida, passa a discorrer sobre as ações promovidas em âmbito federal para tratamento da questão. Alude à edição do “*novo Plano de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa*”, “*elaborando-se a nova estratégia para a política de combate ao desmatamento, discutida com os parceiros e Estados, que foi lançada pelo Ministério 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*”. Frisa que “[a]lém da aprovação do Plano, restou aprovada a criação de três Câmaras Consultivas Temáticas (CCTs): *Prevenção, Controle e Combate aos Incêndios Florestais, Pagamentos por Serviços Ambientais e Implementação do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Planaveg*”. Registra a “*construção do Plano Operativo, edificado com a participação de todos os ministérios membros da CONAVEG (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Defesa, Ministério da Economia, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações) e do Ibama e ICMBio*”. Menciona a edição dos Decretos nº 10.424, de 2020, e 10.735, de 2021, que suspenderam as permissões para emprego do fogo no território nacional, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, nos respectivos anos em que foram editados; além do Decreto nº 10.341, de 2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem com propósito de preservação ambiental — “*GLO Ambiental*”

ADPF 857 / MS

(e-doc. 34, p. 8).

63. Prossegue elencando as medidas adotadas pelo ICMBio, realçando a contratação de *“aproximadamente 1.550 brigadistas para executarem ações de prevenção e combate a incêndios florestais em unidades de conservação federais em todo o território brasileiro”*. Aduz que *“[n]o caso específico do estado do Mato Grosso, o ICMBio participa do CIMAN-MT, Centro Integrado Multi-Agências do estado do Mato Grosso, que congrega inúmeras instituições estaduais e federais que se disponibilizam a apoiar no combate a incêndios florestais que venham a ocorrer no estado (Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Proteção e Defesa Civil, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, IBAMA, ICMBio, etc.)”*. Consigna que desde o ano de 2020 o referido instituto o executa o *“‘Projeto Avaliação do Impacto do Fogo sobre a Biodiversidade do Pantanal’ [...] que reúne todos os seus Centros Especializados de Pesquisa para, além de realizar avaliação do impacto do fogo sobre a estrutura da paisagem, estrutura da vegetação e sobre espécies ameaçadas da fauna e flora, propor subsídios às ações de Manejo Integrado do Fogo para as unidades de conservação federais”* (e-doc. 34, p. 11).

64. Menciona a criação, pelo MCTI, do *“Programa de Apoio à Pesquisa voltado ao Combate aos Desastres Ambientais no Pantanal, com a finalidade de compreender a dinâmica dos incêndios na região, desenvolver estratégias e instrumentos capazes de prevenirem a ocorrência desses evento”*; e do *“Programa Floresta + Empreendedor, lançado pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)”*, o qual prevê *“o pagamento por serviços ambientais e estimula que os proprietários de terras conservem área maior do que a determinada pela lei”* (e-doc. 34, p. 12).

65. Quanto ao IBAMA, aponta a *“criação do Comitê do Fogo do Mato Grosso do Sul, integrados pela autarquia; pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; pela Secretaria de Meio Ambiente,*

ADPF 857 / MS

Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (Semagro); pelo Corpo de Bombeiros; e demais entidades ambientais daquele Estado; além de entidades não-governamentais (WWF- Brasil e SOS Pantanal)”. Cita o lançamento da campanha “Pantanal 100Cinzas”, e registra que “no curso de 2020, foram priorizadas atividades de elaboração e implementação de planos de manejo mediante aquisição de bens e contratação de serviços. Das unidades federais, estaduais e municipais alcançadas com o recurso, o Pantanal foi, junto com a Chapada dos Veadeiros, o maior beneficiário, totalizando R\$ 17.880.761,63” (e-doc. 34, p. 13).

66. Por fim, rechaça a alegação de eventual intempestividade na “liberação de verba suplementar para o Ministério do Meio Ambiente”, defendendo que “[a] tese autoral [...] além de desacompanhada de fundamento jurídico, atenta contra a lógica do Direito Financeiro” (e-doc. 34, p. 13)

67. O Estado do Mato Grosso principiou registrando que, quanto a si, “as autoras não indicam a existência de qualquer ação ou omissão do poder público no que respeita à adoção de providências para a prevenção e o combate das queimadas no bioma pantanal que pudesse causar malferimento aos preceitos fundamentais suscitados” (e-doc. 27, p. 4). Nesse sentido, frisou que “[h]á onze menções na petição inicial a respeito do Estado de Mato Grosso, sendo que em nenhuma delas há qualquer afirmação de que o Estado não teria adotados as medidas necessárias ao combate dos incêndios que atingiram o pantanal. O Estado, simplesmente, é colocado em conjunto com a União nos autos em razão da competência concorrente para a proteção do meio-ambiente, muito embora não haja qualquer indicação ou mesmo comprovação de comportamento negligente nessa seara” (e-doc. 27, p. 5).

68. Pontua o ente subnacional que “homologou o Plano de Ação do Comitê Estratégico para o Combate do Desmate Ilegal, a Exploração Florestal ilegal e aos Incêndios Florestais – CEFID 2021, assim como o Plano de Operações para a Temporada de Incêndios Florestais – TIF 2021”. Quanto ao aspecto financeiro, informa que “[a]os referidos Planos foram destinadas

ADPF 857 / MS

ações orçamentárias no importe de R\$ 73 milhões de reais, as quais serão utilizados para a compra de equipamentos para a monitoração e combate às queimadas no Estado (tais como caminhões pipa, caminhonetes, drones, epi para bombeiros), sendo mais de R\$ 43 milhões destinados especificamente à prevenção e ao combate” (e-doc. 27, p. 5).

69. Entende inobservado o requisito da subsidiariedade, na medida em que *“o principal objetivo da autora é utilizar a presente ação para estabelecer diretrizes e políticas públicas que, supostamente, deveriam ser implementadas pelo Estado de Mato Grosso a partir da aplicação direta da Constituição Federal. No entanto, em caso de eventual omissão na implementação de políticas públicas para concretização de comandos constitucionais, a ação adequada para coibir esse quadro de omissão é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão” (e-doc. 27, p. 6).* Mais adiante, ainda quanto ao cabimento da presente demanda, conclui que *“a extinção sem resolução de mérito desta argüição de descumprimento de preceito fundamental afigura-se necessária por qualquer ângulo que se analise a questão” (e-doc. 27, p. 7).*

70. Em nova menção ao *“Plano de Operações para a Temporada de Incêndios Florestais – TIF 2021”*, destaca como principais ações previstas: *“instalação do GAECO ambiental; instalação de bases avançadas de fiscalização; apoio aéreo às operações; padronização do conhecimento em incêndio florestal; prevenção e combate a incêndios em propriedades privadas; promoção e prevenção no âmbito da administração municipal; fortalecimento da logística para as operações de combate a incêndios e centro de triagem e recuperação de animais silvestres, realização de campanhas de rádio e televisão” (e-doc. 27, p. 9).*

71. Aponta, por fim, que *“a pretensão de que sejam determinados ao Estado de Mato Grosso, ao Estado de Mato Grosso do Sul e à União a criação de um sistema integrado de informações a respeito das situações de incêndios florestais importaria frontal ofensa ao princípio da separação dos poderes e à própria autonomia dos entes federados, na medida em que não há qualquer previsão, expressa ou implícita, na Constituição Federal nem em qualquer ato*

ADPF 857 / MS

normativo primário a respeito do dever de atuação nesse sentido” (e-doc. 27, p. 10).

72. Por sua vez, corroborando as questões preliminares suscitadas pelo Estado do Mato Grosso, o Estado do Mato Grosso do Sul igualmente aponta para a inexistência de qualquer ação ou omissão que lhe tenha sido imputada pela peça vestibular, frisando, ainda, a inobservância ao requisito da subsidiariedade, na medida em que o quadro descrito pelas arguentes ensejaria o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ao invés da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

73. No mérito, elencou a adoção de uma série de medidas, destacando-se as seguintes: (i) *“Plano de Ação de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais a ser incluída dentro do Programa de Valorização e Preservação do Meio Ambiente”*; (ii) *“[e]dição do Decreto ‘E’ nº 80, de 22 de julho de 2020, que declara ‘Situação de Emergência Ambiental’ na área do Bioma Pantanal no Estado de Mato Grosso do Sul, em decorrência do conjunto de fatores ambientais negativos que resultam na propagação de incêndios florestais, no prejuízo à navegabilidade dos rios, culminando na emissão de altíssimos índices de fumaça que prejudicam ainda mais a saúde da população de toda a região, já em emergência de saúde em função da doença COVID-19”*; (iii) *“[e]dição do Decreto ‘E’ nº 98, de 14 de setembro de 2020, que declara ‘Situação de Emergência’ no Estado de Mato Grosso do Sul, afetado por desastre, classificado e codificado como Incêndio Florestal - Incêndios em Parques, Áreas de Proteção Ambiental e áreas de Preservação Permanente Nacionais, Estaduais ou Municipais”*; (iv) *[o]perações conjuntas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), Instituto de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso do Sul (IMASUL) e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) na localização da origem dos incêndios”* (v) *“[o]rganização de forças-tarefa no combate aos incêndios”*; (vi) *“Elaboração do Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo”* (e-doc. 54, p. 11-15).

ADPF 857 / MS

74. A Advocacia-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em manifestação assim ementada:

“Política ambiental. Queimadas. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas ao Governo federal, em relação ao bioma Pantanal. Alegada violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a princípios norteadores da administração pública e ao direito dos povos indígenas. Preliminares. Indicação genérica dos atos e omissões impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial à prevenção e ao combate a queimadas, 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 do bioma Pantanal atingidos, assim como das comunidades tradicionais. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.” (e-doc. 49)

75. Em idêntico sentido se posicionou a Procuradoria-Geral da República, em opinativo assim sumariado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA REGIÃO DO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS

ADPF 857 / MS

OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE OS 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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NO PANTANAL. 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 A ANÁLISE PROPOSTOS PELOS REQUERENTES.

1. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, nos termos do que dispõe o art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo a adoção de modo específico de enfrentamento de incêndios no Pantanal, entre as escolhas políticas possíveis.

3. 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.

4. 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.

5. Havendo meios processuais idôneos para sanar a

ADPF 857 / MS

alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruídas com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio, elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de incêndios no bioma do Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público voltadas a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelos requerentes 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 própria função jurisdicional.

11. 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, dependeriam de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de controle abstrato de constitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no

ADPF 857 / MS

mérito, pela improcedência dos pedidos.” (e-doc. 114)

76. Por meio da Petição STF nº 51.508/2022, o Laboratório do Observatório do Clima – OC; o Instituto Centro de Vida - ICV; e o Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai - SOS PANTANA, sustentaram que “[d]ois anos após a propositura da demanda, os fatos comprovam: o Pantanal segue queimando e existe um risco elevado de novos incêndios em 2022, conforme estudo feito e publicado pelo SOS Pantanal em abril deste ano” (e-doc. 127, p. 2).

77. Semelhantemente ao ocorrido nas arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743/DF e 746/DF, em 02/03/2023, por meio da Petição STF nº 19.093/2023, 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. 131, p. 1). A peça possui idêntico teor aquela outra, já brevemente sumariada no relatório apresentado em relação à primitiva arguição.

78. Por fim, registro que acolhi os requerimentos de ingresso, na condição de *amicus curiae*, aduzidos pelas seguintes entidades: (i) Laboratório do Observatório do Clima – OC; (ii) Instituto Centro de Vida - ICV; (iii) Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai - SOS PANTANA; (iv) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (v) Instituto ALANA; e (vi) Instituto Saúde e Sustentabilidade (e-doc. 152).

É o relatório, apresentado de forma conjunta, em relação às arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743/DF, 746/DF e 857/DF.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

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

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA (17878/DF)

ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

ADV.(A/S) : MAURICIO SERPA FRANCA (24060/MS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pelo requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, o Dr. André Brandão Henriques Maimoni; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário,

6.12.2023.

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 e Cristiano Zanin.

Procuradora-Geral da República em exercício, Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

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

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA (17878/DF)

ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

ADV.(A/S) : MAURICIO SERPA FRANCA (24060/MS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pelo requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, o Dr. André Brandão Henriques Maimoni; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário,

6.12.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul; pelo *amicus curiae* Laboratório do Observatório do Clima, o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 7.12.2023.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente).

Procuradora-Geral da República em exercício, Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR **DO:** **MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA
AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL
ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA
ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S) : NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA
AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Excelentíssimo Senhor Presidente, eminente Ministra Cármen Lúcia, ilustres colegas, neste julgamento conjunto das arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743, 746 e 857, todas patrocinadas por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, desenvolvo uma abordagem diferenciada à questão ambiental que, apesar do seu inegável grau de abrangência e complexidade próprios, está inserida num contexto ainda mais amplo, consubstanciando-se, a meu sentir, em apenas mais uma das inúmeras e nefastas consequências de um problema estrutural que lhe precede e potencializa: a ausência de regularização fundiária em níveis minimamente adequados, capaz de propiciar a implementação de uma política ambiental efetivamente viável, apta a resistir às investidas das organizações paraestatais que, buscando perpetuar um cenário de criminalização generalizada, acabam por fulminar as ações governamentais direcionadas à proteção desses espaços geográficos.

2. Não negligencio, como exposto no relatório anteriormente apresentado, que a argumentação desenvolvida pelas agremiações autoras das três ações apreciadas conjuntamente está ancorada em *causa de pedir* diversa, cominando aos integrantes da alta administração do

ADPF 857 / MS

Poder Executivo federal um conjunto de omissões inconstitucionais que estariam evidenciadas pelo cenário fático contemporaneamente vivenciado ao tempo da propositura das respectivas arguições – *a partir, portanto, de um retrato temporalmente limitado da questão ambiental.*

3. âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, se o pedido deve ser necessariamente certo e determinado, **a causa de pedir é aberta**. Isso porque, uma vez submetida à apreciação da Corte Constitucional o juízo de conformidade superior de determinado ato estatal, em razão da abrangência dos efeitos decorrentes da decisão – *erga omnes e de caráter vinculante* – impõe-se que se promova o escrutínio do ato impugnado em face da integralidade do paradigma de controle, o que hodiernamente corresponde à noção doutrinária do denominado *bloco de constitucionalidade*.

4. Ademais, entendo ser fato público e notório, e recentemente bem explicitado pela “*Cartografia da violência na região amazônica*”, estudo elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com instituições da sociedade civil, a imbricada relação entre “*desmatamento, grilagem [de terra], garimpo [ilegal], crime organizado*”, caracterizando uma “*simbiose entre crimes ambientais, grilagem de terra, narcotráfico e o tráfico de armas*”, nas palavras de Renato Sérgio de Lima, diretor-presidente do Fórum¹.

5. Toda essa miríade de questões sociais complexas tem na ausência de regularização fundiária a sua raiz comum. A partir dessa falha estrutural da atuação estatal, determinada localidade geográfica torna-se terreno fértil à ação de todo tipo de delinquência, ou seja, verdadeiramente, uma “*terra sem lei*”, subjugada ao comando de organizações criminosas – *inclusive, transnacionais* – que sequestram o

¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cd1pj48x3yeo>. Acessado em 05/12/2023.

ADPF 857 / MS

presente e roubam o futuro das populações que ali vivem, condenando-as à perpetuação de um ciclo vicioso que só se agrava com o passar do tempo e a ausência de estratégias de enfrentamento adequadas, na intensidade, higidez e, sobretudo, com a interdisciplinaridade institucional necessárias à superação dessa realidade.

Exame das questões preliminares

6. Antes, contudo, passo ao exame das questões preliminares apresentadas tanto pela Advocacia-Geral da União, quanto pela Procuradoria-Geral da República, abordando brevemente algumas considerações quanto à compreensão que nutro em relação à possibilidade de anamnese judicial de políticas públicas.

7. Quanto às questões preliminares suscitadas pelo *defensor legis* e pelo *custos juris*, por brevidade, valho-me das razões apresentadas por ocasião do julgamento da ADPF nº 760/DF e da ADO nº 54, ambas de relatoria da Min. Cármen Lúcia. Registro que, nada obstante tenha ressalvado posição pessoal em relação a algumas das alegações deduzidas, o elevado grau de semelhança argumentativa desenvolvida no bojo das cinco ações, tendo sido suscitados os mesmos óbices cognitivos, impõem-me a adoção de solução igualmente uniforme – *valendo-me, no particular, da técnica da fundamentação per relationem* (cf. itens 32 a 39 do voto-vista ali apresentado).

8. Registro ponderação adicional apenas em relação à nova manifestação apresentada pela Advocacia-Geral da União às vésperas da data agendada para julgamento destas ações no final do ano passado, em 05/12/2023, por meio da Petição STF nº 135.653/2023, buscando demonstrar “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” (e-doc.

ADPF 857 / MS

261, p. 2 — ADPF nº 743).

9. Inicialmente, reitero o acerto da posição manifestada pelos “*amigos da corte*” ao divergirem da primeira petição apresentada pela Advocacia-Geral da União, ainda em março de 2023, no sentido da perda superveniente do objeto destas ações apenas em função de uma alegada a “*mudança de postura*” do governo federal, manifestada em declarações públicas e alguns decretos presidenciais. Como já anteriormente afirmado, 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.

10. Ademais, no que concerne à alegada melhoria dos índices de desmatamento e queimadas nos biomas brasileiros, a partir, dentre outras medidas, da retomada do PPCDAm — *pelo Decreto nº 11.367/2023* — e do lançamento do Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, **não se pode menoscar a relevância das informações e dados trazidos pelos eminentes advogados que realizaram sustentação oral nas sessões dos dias 6 e 7 de dezembro de 2023.**

11. De acordo com o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo, que falou pelo *amicus curiae* Observatório do Clima, **até o dia 20 de novembro de 2023 “tivemos mais de 3.900 focos de incêndio detectados no Pantanal. Isso representa um aumento de 1.888 por cento em relação ao mesmo período do ano anterior”.**

12. Quanto à alegada insuficiência dos recursos orçamentários destinados à execução das ações ambientais em gestões passadas — *um dos pilares argumentativos que ancoram a propalada caracterização de um estado de coisas inconstitucional* —, pontou o mesmo causídico que “**o orçamento federal para as áreas de meio ambiente traz um corte de 16% em relação**

ADPF 857 / MS

àquilo que tivemos no ano anterior, que já foi muito baixo.” A informação é corroborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos — INESC, que em trabalho intitulado *“Reflexões sobre o PLOA 2024”* constata que o montante autorizado para custear as ações do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas foi de **R\$ 4,3 bilhões em 2023**. Contudo, para o ano de 2024, estão previstos apenas **R\$ 3,6 bilhões**².

13. Em acréscimo, para além do aumento dos focos de incêndio no Pantanal, acima já mencionado, tem-se como outro fato igualmente público e notório a **piora dos índices de desmatamento no Cerrado**. De acordo com os dados apresentados pelo INPE, **nos primeiros seis meses de 2023 o referido bioma perdeu 4.408 km² de mata, o que corresponde a um aumento de 21% em comparação com primeiro semestre de 2022**³. A situação seguiu crítica no segundo semestre. Somente **em novembro o acumulado de alertas de desmatamento correspondeu a uma área de 572 km², “a pior marca para o mês na série histórica do Deter, que começou em 2017”**⁴.

14. Também a Procuradora-Geral da República em exercício, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, frisou que, apesar das medidas recentemente adotadas pelo novo governo, desafortunadamente o cenário fático descrito nas peças vestibulares continua atual, observando-se, inclusive, piora em alguns aspectos. Em sua fala, a ilustre representante do *parquet* ponderou que:

“Apesar das medidas empreendidas pelo atual governo e ressaltadas pelo Advogado da União, em março de 2023, nos autos das ações em julgamento, petição instruída com a Nota

² Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/10/22/ministerios-do-meio-ambiente-e-das-mulheres-perdem-recursos-no-orcamento-de-2024-diz-estudo.ghtml>. Acessado em 05/12/2023.

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/07/06/inpe-registra-queda-no-desmatamento-da-amazonia-e-aumento-no-cerrado.ghtml>. Acessado em 05/12/2023.

⁴ Disponível em: [Inpe: alertas de desmatamento no Cerrado têm pior novembro da série histórica | Meio Ambiente | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/ambiente/noticia/2023/11/16/inpe-alertas-de-desmatamento-no-cerrado-tem-pior-novembro-da-serie-historica-meo-ambiente-g1.globo.com). Acessado em 16/02/2024.

ADPF 857 / MS

Técnica nº 128/2023 - MMA, da Secretaria Executiva do Meio Ambiente e Mudança de Clima, e **reforçadas em sua sustentação oral realizada na sessão de julgamento de ontem**, que revelam a implementação de atos normativos e executivos no âmbito federal, visando a cessação do estado de coisas inconstitucional, **a reversão de uma crise ambiental ensejada da declaração de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, formado ao longo de uma história de negligência no tratamento da questão, demanda esforços contínuos e tempo para a sua superação.**

Ademais, os dados oficiais sobre os avanços na questão ambiental no ano de 2023 não foram completamente divulgados. **A título exemplificativo, com relação aos 6 biomas brasileiros, Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal, apenas entre janeiro e julho deste ano, constam de plataforma *on-line* do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, *site* Terrabrasilis, dados totalizando a área queimada de 69.960 km².**

Novembro deste ano de 2023 foi o recorde histórico de queimadas no Pantanal. Obtive essa informação aqui pelos jornais, pelas informações de jornais.

Saliente-se que, no mesmo período de janeiro a julho de 2022, a área queimada foi significativamente menor: 59.142 km². Se considerarmos apenas a Amazônia, no mesmo período de janeiro a julho, a área queimada, em 2022, foi de 11.709 km², enquanto que, nos mesmos meses, em 2023, passou para 13.328 km².

Tais dados podem indicar a insuficiência das medidas adotadas para remediar a crise ambiental vivenciada no país. Estamos diante de uma emergência climática que ameaça direitos individuais, sociais, ambientais e econômicos. Os efeitos da crise climática já se fazem presentes, como podemos sentir nos últimos anos, e, para o futuro, espera-se o seu

ADPF 857 / MS

progresso e cumulativo agravamento.” (grifos acrescidos)

15. No que tange à questão da falta de estrutura e condições adequadas de trabalho para os agentes públicos incumbidos, no plano federal, de zelar pela defesa do meio ambiente — *outro eixo argumentativo utilizado pelos autores para embasar o alegado estado de coisas inconstitucional* —, pontou o Dr. Nauê que “[o] Ibama, hoje, tem 3.548 cargos vagos; o ICMBio tem 1.274 cargos vagos; e a Funai tem 2.389 cargos vagos, sendo que há previsão de concurso, em 2024, para o preenchimento de apenas 502 cargos. Esse é o primeiro ponto, esse é o primeiro retrato atual. Não é um retrato de 2, 5 anos atrás, é um retrato atual, isso está acontecendo agora”.

16. Mais recentemente, acompanhamos pela imprensa os reflexos causados por essa apontada insuficiência de adequadas condições de trabalho, culminando na **greve dos servidores de tais órgãos** — *dentre outros integrantes dos quadros do Poder Executivo federal*. De acordo com os dados divulgados pela mídia, **em razão do movimento paredista observou-se a drástica redução de 70,9% no volume de multas aplicadas pelo IBAMA, havendo queda ainda mais acentuada no âmbito da Amazônia Legal, alcançando o percentual de 86,2% apenas nos primeiros 50 dias deste ano, quando comparados ao mesmo período do ano passado. No mesmo período, verificou-se ainda a redução de 94,1% na extensão de áreas embargadas e a queda de 67,1% na quantidade de licenças ambientais analisadas.**

17. Noutra perspectiva, em que pese tenha sido recentemente divulgado o *Plano para a Transformação Ecológica*, com o objetivo de proporcionar a tão necessária transição energética, no contexto maior da chamada “*economia verde*”, tendo sido estruturado em seis eixos⁵, dentre

⁵ Os seis *eixos* do Plano são: (i) financiamento sustentável; (ii) adensamento tecnológico; (iii)

ADPF 857 / MS

os quais se destacam aqueles destinados à implementação de mecanismos de “*financiamento sustentável*”, “*bioeconomia*” e “*economia circular*”, verificou-se que “[o] *valor dos subsídios dados a produção e consumo de energias fósseis no Brasil subiu 20% em 2022*”. Em contrapartida, o **valor gasto em incentivos para energias renováveis foi cinco vezes menor**, de acordo com estudo apresentado pelo INESC às vésperas da COP28, em Dubai. Segundo declaração de Cássio Carvalho, assessor político do Instituto, a tendência deve ter se repetido em 2023⁶.

18. Por fim, como último dado de contextualização do cenário atual, ilustrativo da manutenção da gravidade da situação verificada na região amazônica, cito informação obtida pelo portal jornalístico Poder 360, via Lei de Acesso à Informação, segundo a qual **o número de indígenas Yanomamis mortos em 2023 foi de 363, “uma alta de 5,8% sobre os 343 mortos no ano anterior, 2022”⁷**. Não interessando à presente análise apurar a parcela de responsabilidade desta ou daquela Administração federal para que se chegasse a esse estado de coisas, fato é que, também este dado evidencia a perpetuação da situação fática que motivou a propositura de todo o bloco de ações de controle ora apreciadas conjuntamente.

19. Portanto, com a devida vênia à Advocacia-Geral da União, diante de tantos dados que bem ilustram a realidade atual, não há como refutar

bioeconomia; (iv) transição energética; (v) economia circular; (vi) nova infraestrutura e adaptação às mudanças climáticas. (de acordo com informações obtidas pela seguinte notícia da Agência Brasil: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/entenda-o-plano-de-transformacao-ecologica-lancado-na-cop28>. Acessado em 19/02/2024)

⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/12/subsidio-a-energia-fossil-no-brasil-cresceu-20-com-desoneracao-de-combustiveis-em-2022.shtml>. Acessado em 05/12/2023. Ainda de acordo com a mesma matéria, durante a cúpula do clima, **o presidente da Petrobras, Jean Paul Prates, disse que estuda a criação de uma subsidiária da Petrobras no Oriente Médio, a Petrobras Arábia.**

⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/sob-lula-terra-yanomami-teve-363-mortes-em-2023-contras-343-em-2022/>. Acesso em 21/02/2024.

ADPF 857 / MS

a persistência do quadro que ensejou a propositura das presentes ações. Até porque, como bem frisou a ilustre Procuradora-Geral da República em exercício, trata-se de problema “*formado ao longo de uma história de negligência no tratamento da questão*”, o que, por sua vez, “*demandava esforços contínuos e tempo para a sua superação*”.

20. Em suma, complementando a argumentação já exposta no voto-vista apresentado na ADPF nº 760 e na ADO nº 54 com as ponderações acima aduzidas, rejeito as questões preliminares lançadas pelos sujeitos processuais, e **conheço, na integralidade, das três arguições**.

Delimitação do escopo: a relevância do dado ambiental e a sindicabilidade judicial de políticas públicas

21. Uma vez descortinado o juízo de mérito, reforço a compreensão segundo a qual impõe-se a este Excelso Colegiado empreender a análise da constitucionalidade do ato inquinado à luz da integralidade do paradigma de controle – *não havendo que se cogitar de qualquer adstrição à causa de pedir deduzida na peça vestibular* – em obséquio à máxima eficácia das normas constitucionais – *v.g. extirpando-se, desde logo, do plano de validade jurídico-normativa a norma que apresente desconformidade com os ditames da Lei Maior* – e, sob a perspectiva eminentemente processual, da eficácia preclusiva que detém o julgamento de mérito de determinada demanda, ainda que no âmbito do controle concentrado – *na esteira do que preconiza o art. 26 da Lei nº 9.868, de 1999, e a jurisprudência desta Suprema Corte, como se verifica da ADI nº 6.630/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p. 24/06/2022*.

22. ela clareza expositiva, trago à colação as seguintes ponderações apresentadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, no bojo da mencionada ADI nº 6.630/DF, representativas da compreensão majoritária da Corte naquela assentada:

ADPF 857 / MS

“Na Jurisdição constitucional brasileira, declarada a inconstitucionalidade (*procedência da ação*) ou a constitucionalidade (*improcedência da ação*) da lei ou ato normativo federal ou estadual, a decisão terá, em regra, efeitos retroativos (*ex tunc*), gerais (*erga omnes*) e vinculantes, em virtude do caráter dúplice existente nas ações de controle concentrado brasileiro. Diferentemente do que ocorre no Tribunal Constitucional português, em que a ausência de pronúncia pela inconstitucionalidade não tem efeitos *erga omnes* e vinculantes (José Manuel Moreira Cardoso da COSTA. *A jurisdição constitucional em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. p. 59-60; JORGE MIRANDA. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. p. 384; e JJ. GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. P. 907).

O caráter dúplice da ação direta de inconstitucionalidade foi expressamente ressaltado no art. 23 da Lei 9.868/99, ao afirmar que ‘efetuado o julgamento, proclamar-se-á a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos seis ministros, quer se trate de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade’.

E assim entende a Jurisprudência da CORTE, como, por exemplo, no julgamento da ADC 4 (Rel. Min. SYDNEY SANCHES, redator para acórdão o Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2008, DJede 30/10/2014) e da ADI 2418, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 4/5/2016, DJe de 17/11/2016, de cujo voto condutor retiro o seguinte trecho:

(...)

Tal fato decorre, sabemos, porque em nossa Jurisdição

ADPF 857 / MS

Constitucional, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fica condicionado ao pedido, não à causa de pedir – que é uma ‘causa de pedir aberta’ – , ou seja, analisará a constitucionalidade dos dispositivos legais apontados pelo autor, mas poderá declará-los constitucionais ou inconstitucionais por fundamentação jurídica diferenciada (RTJ 46/352), pois, tal como os Tribunais Constitucionais austríaco, alemão e português, não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial (KLAUS SCHLAIH. El tribunal constitucional federal alemán. In: Vários autores. *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.p. 161; JORGE MIRANDA. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. 2, p. 370; J. J. GOMES CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. P. p. 897; CANOTILHO, J. J. Gomes, VITAL MOREIRA.

Constituição da república portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 1.035).

A decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta, além de produzir efeitos vinculantes e *erga omnes*, é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, ficando, destarte, vedada a possibilidade de ação rescisória desse julgado (RTJ 94/49); exatamente, para garantia da segurança jurídica, à partir da presunção já referida de que, por ser aberta a causa de pedir, a CORTE SUPREMA analisou todos os argumentos relativos a arguição de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, o art. 26 da Lei 9.868/99, seguindo orientação pacificada por essa CORTE SUPREMA, determinou

ADPF 857 / MS

que a decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade não poderá ser objeto de ação rescisória (AR 1365-AgR, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 3/6/1996, DJ de 13/9/1996; ADI 1460, Relator Min. SYDNEY SANCHES,

Tribunal Pleno, DJ de 25/06/1999; AR 2492-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/8/2019, DJe de 9/9/2019)." (grifos acrescentados)

23. Realço, ainda, como já tive oportunidade de manifestar em outras ações, que, na minha compreensão, não há óbice ao escrutínio de *atos* na seara do controle abstrato. Comungo do entendimento daqueles que vislumbram a necessidade de se superar, no exercício da jurisdição constitucional contemporânea, a anterior negligência que imperava em relação aos denominados "*atos constitucionais*", passando-se a considerar, no exame de constitucionalidade de determinado ato, a inevitável "*comunicação entre norma e fato*".

24. Pela didática com que aborda o ponto, valho-me do seguinte escólio doutrinário do Ministro Gilmar Mendes, publicado na Revista Jurídica da Presidência da República, em momento próximo à edição das Leis que regem o *iter* procedimental das ações de controle de constitucionalidade abstrato entre nós:

"Em verdade, há muito vem parte da dogmática apontando para a inevitabilidade da apreciação de dados da realidade no processo de interpretação e de aplicação da lei como elemento trivial a própria metodologia jurídica.

É verdade que, às vezes, uma leitura do modelo hermenêutico-clássico manifesta-se de forma radical, sugerindo que o controle de normas há de se fazer com o simples contraste entre a norma questionada e a norma constitucional superior. Essa abordagem simplificadora tem levado o Supremo Tribunal Federal a afirmar, às vezes, que fatos controvertidos ou que

ADPF 857 / MS

demandam alguma dilação probatória não podem ser apreciados em ação direta de inconstitucionalidade.

Essa abordagem confere, equivocadamente, maior importância a uma pré-compreensão do instrumento processual do que à própria decisão do constituinte de lhe atribuir a competência para dirimir a controvérsia constitucional.

É bem verdade que, se analisarmos criteriosamente a nossa jurisprudência constitucional, verificaremos que, também entre nós, se procede ao exame ou à revisão dos fatos legislativos pressupostos ou adotados pelo legislador. É o que se verifica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do princípio da igualdade e do princípio da proporcionalidade.

Nos Estados Unidos, o chamado *'Brandeis-Brief'* – memorial utilizado pelo advogado Louis D. Brandeis, no *'case Müller versus Oregon'* (1908), contendo duas páginas dedicadas às questões jurídicas e outras 110 voltadas para os efeitos da longa duração do trabalho sobre a situação da mulher – permitiu que se desmistificasse a concepção dominante, segundo a qual a questão constitucional configurava simples *'questão jurídica'* de aferição de legitimidade da lei em face da Constituição.

Hoje, não há como negar a *'comunicação entre norma e fato'* (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*), que, como ressaltado, constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos.

A constatação de que os elementos normativos e fáticos apresentam-se, muitas vezes, de forma não diferenciada ou de modo inseparável produziu, de certo modo, conseqüências no âmbito do processo constitucional. Inicialmente, afirmava-se que a competência da Corte Constitucional limitava-se à apreciação de questões jurídico-constitucionais, sendo

ADPF 857 / MS

estranha aos seus misteres a investigação de fatos ou de circunstâncias eminentemente fáticas.

Na Alemanha, propôs o deputado Dichgan, em 1968, que se alterasse a lei de organização da Corte Constitucional para assentar que o *Bundesverfassungsgericht* restava vinculado aos fatos e prognoses estabelecidos pelo legislador, salvo no caso de fixação de falsa constatação.

Essa proposta provocou uma discussão intensa no Parlamento alemão, tendo sido retirada pelo próprio autor após a verificação de que a sua aprovação ameaçava a existência da Corte Constitucional e que, por isso, teria a sua inconstitucionalidade declarada.

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 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.

(...)

No que respeita 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 dado evento. (...)

Clássico exemplo de um controle do prognóstico do legislador pela Corte Constitucional consta do chamado '*Apotheken-Urteil*', no qual se discutiu a legitimidade de lei do

ADPF 857 / MS

Estado da Baviera que condicionava a instalação de novas farmácias a uma especial permissão da autoridade administrativa.

Argüiu-se, no processo, que a Corte Constitucional não estaria legitimada a proceder ao exame sobre a adequação de uma dada medida legislativa, porquanto ela não estaria em condições de verificar a existência de outro meio igualmente eficaz e, ainda que isto fosse possível, de confirmar se esse exame seria realizável por parte do legislador.

A Corte recusou o argumento formal quanto à sua incompetência para proceder à aferição dos fatos legislativos, observando que a Constituição confiou-lhe a guarda dos direitos fundamentais em face do legislador e que, portanto, se da interpretação desses direitos decorre limitação para o legislador, deve o Tribunal dispor de condições para exercer essa fiscalização.

(...)

Assim, embora ressaltando que não poderia decidir sobre o sistema jurídico mais adequado para regular a matéria, concluiu o Tribunal que o modelo adotado pelo Estado da Baviera revelava-se incompatível com a liberdade de exercício profissional estabelecida na Lei Fundamental.

Resta evidente que, para afirmar a inconstitucionalidade do modelo legislativo consagrado, teve o Tribunal que infirmar a prognose estabelecida pelo legislador, quanto à possibilidade de uma multiplicação dos estabelecimentos farmacêuticos em razão da ausência de uma regulação restritiva. A manifesta inconsistência do prognóstico estabelecido pelo legislador ressaltava que a decisão adotada não protegia o interesse público, contendo, portanto, restrição incompatível com o livre exercício de atividade profissional.

É interessante notar que, com a ressalva de que a matéria

ADPF 857 / MS

era da competência exclusiva do legislador, permitiu-se ao Tribunal apontar fórmulas que poderiam ser positivadas sem maiores prejuízos para os direitos fundamentais.” (MENDES, Gilmar. *Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial*. Revista Jurídica Virtual Brasília, vol. 1, n. 8, janeiro 2000; p. 6-8; grifos acrescentados).

25. Afastando-se da realidade concreta sobre a qual incide o comando normativo impugnado, a jurisdição constitucional corre o risco de empreender atividade hermenêutica estéril, porque desprovida de eficácia prática, contribuindo, em última análise, para erosão da própria força normativa da Constituição, convertida em mera “*folha de papel*” (HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991, p. 24). É preciso, portanto, assegurar mecanismos para prestação de uma tutela constitucional efetiva, atenta ao contexto fático sobre a qual recairá.

26. Em reforço, rememoro que, especificamente em relação aos últimos casos apreciados por esta Suprema Corte em matéria ambiental, verifica-se a superlativa relevância atribuída à *informação ambiental*, ao **dado**. E, nesse contexto, a fundamentalidade de se promover o adequado *tratamento* do dado ambiental, além, obviamente, da sua *disponibilização*.

27. A relevância dessas informações foi reconhecida pelo Direito Internacional do Meio Ambiente, através da *Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental*, adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, no âmbito do órgão regional das Nações Unidas para a Europa.

28. De acordo com a Convenção, a “*informação ambiental*” consiste

ADPF 857 / MS

em “qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, electrónica ou outra sobre: **a) o estado de elementos do ambiente**, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interacção entre estes elementos; **b) factores**, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a), bem como análises custo-benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental; **c) o estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos**, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea b);” (art. 2º, item 3).

29. Nesse sentido, se verifica dos julgados mais recentes o determinante embasamento nas informações ambientais trazidas à Corte, seja pelos autores das ações, seja pelos chamados “amigos da corte”. Confira-se, à título ilustrativo, (i) a valoração do potencial lesivo à saúde e ao meio ambiente em geral, em se liberar determinado defensivo agrícola, no contexto do julgamento da ADPF nº 910/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023, p; 14/07/2023; (ii) as considerações aduzidas acerca da quantidade e do percentual de empreendimentos que produziram externalidades ambientais negativas em decorrência da ausência de licenciamento adequado, ou de estudos ambientais realizados de acordo com os protocolos necessários, no bojo da ADI nº 4.529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22/11/2022, p. 1º/12/2022; (iii) os dados quanto aos índices [a] de poluição atmosférica verificados nos grandes centros urbanos mundo afora, [b] dos níveis-limite tolerados pela saúde humana de acordo com estudos específicos

ADPF 857 / MS

sobre o tema, e [c] das alternativas tecnológicas disponíveis para tratamento do ar; no julgamento da ADI nº 6.148, Rel. Min. Cármen Lúcia, red. p/ acórdão Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 05/05/2022, p. 15/09/2022.

30. E, de fato, não poderia ser diferente numa época em que nossa sociedade é descrita como “*sociedade da informação*”, na era da “*big data*”, ensejando o surgimento, inclusive, do conceito de um *meio ambiente digital*.

31. Essa nova dimensão, produto do referido contexto social, exsurge como desdobramento do conceito mais abrangente de *meio ambiente cultural* (CF, art. 215 e 216) e em interseção com o direito à comunicação social (CF, art. 220 a 224), como entende, por exemplo, o professor Celso Antônio Pacheco Fiorillo, relacionando-se às noções de “*espaço digital*” ou “*ciberespaço*”, que deve ser efetivamente protegido e regrado pelo Direito (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 649-655).

32. Ocorre que, a par da importância dessa nova categoria enquanto objeto autônomo merecedor de tutela jurídica específica, penso que não se possa desconsiderar a relevância da outra dimensão dessa nova abordagem, que – *nesta específica conotação* – não é fim em si mesma, mas **instrumento viabilizador de uma tutela jurisdicional mais adequada do meio ambiente natural**.

33. Assim, é que, tal como o *meio ambiente natural*, que é, ao mesmo tempo, (i) fim em si mesmo – *bem jurídico a ser protegido de forma autônoma* –; e (ii) instrumento concretizador de uma plêiade de outros direitos fundamentais; também o meio ambiente digital goza dessa **dupla dimensão, devendo ser tutelado e disciplinado pelo ordenamento jurídico** a partir da edição de atos normativos próprios – *como, no contexto*

ADPF 857 / MS

do Brasil, se verifica com o Marco Civil da Internet – na condição de bem jurídico fundamental; e, ao mesmo tempo, servir como instrumento detutela à defesa de outros direitos fundamentais, realçando-se com especial atenção o próprio meio ambiente natural.

34. Por outro lado, é igualmente pacífica na jurisprudência da Corte a possibilidade de, em determinadas situações, com parcimônia e temperança — *observadas as cautelas inerentes ao dever de autocontenção judicial* —, promover o exame de conformidade de determinada política pública com as balizas vinculativas impostas, tanto ao legislador — *quando sobre ela delibera e define orientações* —, quanto ao administrador — *quando a formula e executa* — pela Lei Fundamental.

35. Frisa-se, ademais, que no presente caso submete-se à jurisdição constitucional o exame de conformidade da política pública a partir dos resultados verificados após a sua fase de implementação, ou seja, já no seu último ciclo, de avaliação. Quanto ao ponto, rememoro as lições de Felipe de Melo Fonte, que em esforço de sistematização da matéria, apresenta as seguintes considerações:

“A ideia de que as políticas públicas englobam leis, diversos atos administrativos e fatos tendentes à realização de determinada finalidade imediatamente remete à noção de procedimentos. Daí por que em sede doutrinária há o reconhecimento das etapas que dão ensejo à formação e execução das políticas públicas. Ademais, as políticas públicas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandaram a sua concretização são solucionadas em curto prazo. Vale dizer que este corte pode não corresponder a momentos verdadeiramente estanques entre si, mas deve ser compreendido como uma tentativa de facilitar o estudo do

ADPF 857 / MS

tema, de modo que a organização proposta está sujeita a eventuais correções e críticas futuras. São **identificadas, basicamente, quatro fases, que compreendem: (i) a definição da agenda pública; (ii) a formulação e escolha das políticas públicas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.**

A definição da agenda pública decorre da percepção de um problema por parte do governo que demanda sua ação. [...] Os agentes eleitos (legisladores e administradores) são, por dever de ofício, os responsáveis por perceber e incluir na discussão pública determinado assunto relevante para a coletividade, mas isso não exclui a participação da sociedade civil, que pode ocorrer por meio de associações privadas, meios de comunicação de massa, sindicatos, grupos de *lobby*, e mesmo indivíduos autônomos com grande capacidade de mobilização pública.

(...)

A formulação e escolha das políticas públicas requerem, em sua etapa primária, a identificação de objetivos que possam ser reconduzíveis ao ordenamento jurídico, em obediência ao *princípio da legalidade*, cuja observância é exigida em toda a atividade administrativa. [...]

Cabe ainda ao legislador definir a quantidade de dinheiro que será retirada da sociedade para a realização de tais metas públicas, bem como da proporção que ficará disponível para cada tema de relevância social, o que faz por meio do orçamento público e na definição de suas rubricas.

(...)

O terceiro momento diz respeito ao processo de *implementação das políticas públicas já traçadas*. Aqui os planos e programas normativos deixam o mundo das ideias e

ADPF 857 / MS

convertem-se em ação efetiva do Estado. Esta se constitui da edição de atos administrativos para a alocação de servidores públicos em determinada atividade, realização de licitações, publicação de editais, realização de empenho e liquidação de despesas, enfim, de toda a atividade destinada à realização do planejamento estabelecido pela Administração para realizar a finalidade pública colimada. A implementação de políticas públicas era uma matéria não problematizada na década de setenta na ciência política, e no direito permanece sendo um assunto marginal, a despeito da crescente atenção que lhe tem sido devotada. A evidente questão que avulta diz respeito à fidelidade com que a burocracia executa os comandos advindos dos escalões superiores da Administração, e aqui as abordagens se dividem na prevalência da burocracia não eleita (análise *bottom-up*) ou da cúpula (análise *top-down*) na efetivação das políticas.

(...)

No esquema proposto, **o último momento é o da avaliação das políticas públicas. Os mecanismos constitucionais e legais de avaliação de políticas públicas são complexos e institucionalmente diversificados, tornando muitas vezes difícil estabelecer limites claros entre os papéis de um e outro órgão de poder (especialmente quanto ao papel do Poder Judiciário).** Ademais, é oportuno alertar que, como já se disse, nem sempre é possível antecipar resultados de políticas públicas formuladas. Além disso, a solução posta em prática pelo governo pode não corresponder àquela mais eficiente em uma análise de custo-benefício de caráter puramente econômico, mas corresponder ao politicamente viável no arranjo de interesses dos grupos socialmente afetados. Por esta razão, ressalvados, uma vez mais, os casos extremos, revela-se irrazoável rotular determinada ação pública como um fracasso ou um sucesso, pois os critérios de avaliação são cambiantes e muitas vezes não consideram estas variáveis

ADPF 857 / MS

políticas.

Feita esta advertência inicial, **é possível, com base no sistema da Constituição Federal de 1988, apontar a existência de *quatromecanismos de avaliação de políticas públicas, cujos parâmetros de controle são distintos, a saber: (i) político-eleitoral; (ii) administrativo-interno; (iii) legislativo; e (iv) judicial.***

O primeiro método de avaliação é puramente *político*, e ele é indubitavelmente o mais importante de todos, pois é ínsito às democracias contemporâneas. [...] Portanto, o voto é o primeiro e principal instrumento de controle social de políticas públicas.

(...)

Também poderá ocorrer avaliação pelos próprios mecanismos internos da Administração Pública. É o que se chama controle administrativo ou autotutela, tema abordado corriqueiramente nos manuais de direito administrativo.

(...)

O terceiro mecanismo de avaliação e controle de políticas públicas é desempenhado pelo *Poder Legislativo* e pelos *Tribunais de Contas*. O primeiro exerce-o de formas diversas, às vezes diretamente, por meio da aprovação de leis, mas também nos diversos casos em que os atos administrativos exigem a concordância do Congresso Nacional para se aperfeiçoarem (e.g., assinatura de tratados; alienação de terras públicas com medidas superiores a dois mil e quinhentos hectares etc.).

(...)

Por fim, mas não menos importante, não resulta evidente de uma primeira leitura do texto constitucional qualquer papel de maior relevo para o Poder Judiciário em matéria de avaliação de políticas públicas. De fato, nos estritos termos da Constituição, cabe a este poder estatal efetuar o reconhecimento

ADPF 857 / MS

da inconstitucionalidade de atos da Administração Pública quando estes confrontarem com o texto constitucional, ou de sua ilegalidade quando aqueles não puderem ser enquadrados na ordem jurídica infraconstitucional. **Segundo o conhecimento convencional, fora das hipóteses de ilegalidade e inconstitucionalidade dos atos administrativos ou das leis, não cabe aos magistrados efetuar qualquer ingerência sobre as decisões dos demais poderes estatais, os quais se inserem nas rubricas *discricionariedade administrativa* ou *legislativa*, conforme o caso.**

Porém, como visto neste capítulo, esta descrição da realidade dificilmente poderia subsistir em um ambiente em que o Poder Judiciário reiteradamente profere decisões que afetam políticas públicas estabelecidas ou determinam a sua realização. **A necessidade de revisão da tese tornou-se imperiosa quando o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça - órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro - passaram a reconhecer legitimidade aos juízes para ingressar neste campo. Resta saber, assim, os limites e possibilidades desta incursão.** (FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 60-76; grifos acrescentados)

36. Faço remissão, ainda, às colocações já aduzidas no bojo das recém apreciadas ADPF nº 760 e ADO nº 54.

Feitos tais esclarecimentos preliminares, **passo ao exame do mérito.**

Contextualização da questão ambiental no panorama mais abrangente das consequências da atuação estatal deficitária quanto à governança fundiária

37. Como já anteriormente mencionado, é fato público e notório a

ADPF 857 / MS

forte interseção entre *(i)* as questões ambientais – *ponto fulcral das presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental*; *(ii)* a criminalidade organizada – *inclusive transnacional*; *(iii)* a ausência de atuação estatal – *nos diversos níveis federativos* – destinada à concretização dos direitos fundamentais prestacionais das populações envolvidas; e *(iv)* a irregularidade fundiária de tais regiões.

38. De acordo os dados levantados pela 2ª edição da *Cartografia da violência na região amazônica*, elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com instituições da sociedade civil, **a taxa média de violência letal na Amazônia foi 45% superior à média nacional**. Apesar dessa substancial elevação, os municípios da Amazônia classificados pelo IBGE como urbanos e intermediários apresentaram redução da taxa de mortes violentas intencionais entre 2021 e 2022. Já as **idades rurais apresentaram crescimento de 7,3% no mesmo período**.

39. Em relação à violência perpetrada especificamente contra as **populações indígenas**, apurou-se que a **taxa de mortes violentas** deste grupo específico **na Amazônia Legal é de 13,1 para cada 100 mil indígenas**, segundo dados do Datasus. O número é **11% mais alto do que a média brasileira** de mortes violentas intencionais de indígenas – *de 11,8 por 100 mil indígenas*. Já nos demais estados brasileiros fora da Amazônia Legal a taxa é de 10,4 vítimas a cada 100 mil indígenas. Ou seja, **a taxa de mortes violentas de indígenas na Amazônia é 26% maior do que fora dela**.

40. **O estudo mapeou ainda a existência de ao menos 22 facções na região, presentes em todos os estados amazônicos**. No nível municipal, foi identificada a presença de facções criminosas em pelo menos 772 cidades, o que corresponde a **23% de todos os municípios da região**.

41. A apreensão de drogas na região igualmente disparou. **Entre**

ADPF 857 / MS

2019 e 2022 cresceu 194,1% a apreensão de cocaína pelas polícias estaduais na Amazônia, totalizando pouco mais de 20 toneladas em 2022. Já a quantidade do mesmo entorpecente apreendido pela Polícia Federal cresceu 184,4% no mesmo período.

42. Na mesma toada, os registros de **crimes vinculados ao desmatamento cresceram 85,3% entre 2018 e 2022. Os registros de incêndios criminosos na Amazônia Legal cresceram 51,3% entre 2018 e 2022.** Em 2022 foram registrados 581 incêndios criminosos, e o maior número de registros foi no Mato Grosso (240). Outro estado que se destaca nas queimadas é Rondônia, com crescimento de 143% no período. Acre não teve nenhum registro criminalidade queimadas e Roraima não possui a informação. Em relação à **grilagem**, observou-se um **crescimento de 275,7%**, com auge em 2022.

43. À luz de toda essa rede de ilicitudes, os pesquisadores participantes do estudo verificaram uma alteração relevante na dinâmica do cometimento de crimes na região. O ponto foi melhor explicitado em matéria jornalística veiculada pelo portal de notícias BBC News Brasil⁸, *in verbis*:

“Resultados dos inúmeros processos históricos de ocupação da região, a violência não é uma novidade nos Estados da Amazônia, explica Lima. Mas no caso das facções, há uma diferença.

‘As frentes de expansão sempre foram como a borracha, por exemplo, onde os seringueiros iam para dentro da floresta, tiravam a borracha e iam embora. Com o garimpo, as pessoas vão, tiram os minérios e vão embora deixando condições precárias de vida para quem fica’, diz ele.

⁸ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cd1pj48x3yeo>. Acessado em 05/12/2023.

ADPF 857 / MS

Com as facções, o processo acontece de forma diferente, de dentro para fora, explica Lima, porque elas precisam ocupar o território de forma permanente para poder consolidar as suas rotas e, inclusive, brigar com as demais facções que tentam ter esse controle.

‘As facções ficam no território. Elas usam, por exemplo, a estrutura do garimpo para escoar drogas e a economia local para lavar dinheiro. Vão conectando o território. O que a gente percebe é que, no fundo, a região virou quase como um enorme hub logístico do crime organizado’, diz Lima.

‘Assim como a Zona Franca de Manaus passou a ter importância estratégica para a produção industrial, a região amazônica passou a ter uma importância estratégica para a economia do crime.’

Nos últimos anos, fatores como a diminuição da fiscalização ambiental na Amazônia e o aumento de presos em prisões superlotadas e precárias (usadas como local de recrutamento) contribuíram para a consolidação das facções na região, aponta o estudo.

‘As facções se aproveitam dos vazios, da ausência de Estado’, diz Lima. ‘É preciso prevenir a violência levando direitos. Os povos indígenas, os quilombolas, têm que ter suas terras garantidas. Nós precisamos garantir isso, garantir que eles não sejam expulsos pelas facções. É preciso ter serviço público, política pública. É preciso ter estrada, ter financiamento para uma produção que seja sustentável.’”

44. No que concerne à centralidade da questão fundiária para o adequado equacionamento da temática ambiental, verifica-se que tanto no âmbito do *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm*, quanto do *Plano Nacional de Recuperação da*

ADPF 857 / MS

Vegetação Nativa – Planaveg, havia “eixo” especificamente destinado ao tratamento da matéria.

45. Em âmbito acadêmico, Alexandre Saraiva, delegado da polícia federal com vasta atuação prática no combate à criminalidade ambiental assim relaciona as duas questões:

“A situação fundiária da região pode ser resumida em três categorias: i) unidades de conservação (UC); ii) terras indígenas (TI); iii) terras públicas sem destinação; e iv) áreas privadas supostamente ocupadas pela agropecuária. A Tabela 3 foi montada a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). A Tabela 4 foi retirada do Censo Agropecuário do IBGE (2017). As diferenças entre as duas tabelas não podem ser negligenciadas. A Tabela 4 apresenta as seguintes diferenças em relação à Tabela 3: 127.534 km² para mais, no caso da agropecuária; 78.558 km² para menos, no caso de TI; e 56.927 km² para mais, no caso de UC – são 26 milhões de hectares em conflito entre as diferentes agências governamentais. Do ponto de vista relativo, a diferença entre a Tabela 3 e Tabela 4 não passa de dois pontos percentuais. Do ponto de vista absoluto, são mais de 10 milhões de hectares. (...) Considerando a média entre as duas tabelas, as áreas designadas na Amazônia Legal correspondem a 72% da região e 28% de áreas não designadas. Isso significa que há, ainda, 1,42 milhão de km² (ou 142 milhões de hectares) de áreas não designadas ou devolutas. Isso representa quase seis estados de São Paulo. Enquanto isso não for resolvido, não haverá solução para os problemas relacionados com o desmatamento ilegal, queimadas e incêndios florestais, grilagem de terras e exploração ilegal de madeira. As experiências com aprovação de leis para combater esses crimes não têm produzido o efeito

ADPF 857 / MS

esperado. Para o caso específico de regularização fundiária na Amazônia Legal, já existe a Lei nº 11.952/2009, que trata sobre esta questão (BRASIL, 2009a). Onze anos se passaram e os problemas permanecem. É preciso aplicar e reforçar a lei aprovada para que cessem as fraudes, especialmente no que tange à exigência legal de declaração de efetiva ocupação direta.” (SARAIVA, Alexandre Silva. A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia. Tese de doutorado. UFAM, 2021)

46. Atento à questão, o Senado Federal, por meio da Comissão de Meio Ambiente, elaborou relatório de avaliação da política pública da “regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal brasileira”, publicado em novembro de 2022⁹. No referido documento, faz-se a seguinte interseção entre as pautas ambiental e de regularização fundiária:

“Ao longo dos últimos anos, ocorreram denúncias de que o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural tem recebido registros de propriedades ilegais em terras públicas destinadas e não destinadas. Tratam-se de registros sobrepostos a Florestas Públicas Não-Destinadas (FPND), Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC) que não poderiam ser aceitos no sistema como propriedade privada ou mesmo posse legítima e, portanto, com direito de registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apesar de constituir um importante instrumento de monitoramento e regularização ambiental dos imóveis rurais, o fato é que o CAR tem sido utilizado como um caminho certo para legitimar a grilagem em terras públicas em todo país, sobretudo na Amazônia. Por isso, a ligação entre a grilagem marcada pelo CAR e a retirada da floresta como meio de

⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=766&codcol=50>.

ADPF 857 / MS

comprovar a posse sobre a terra, sem nenhum interesse imediato na produção ou aproveitamento adequado da área, é um dos principais impulsionadores do desmatamento: 66% dos casos ocorreram dentro do perímetro declarado ilegalmente como particular, segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Até o fim de 2020, este Instituto indicou que mais de 14 milhões de hectares das Florestas Públicas Não Destinadas estavam registrados ilegalmente como propriedade particular no CAR, sendo que 3,4 milhões de hectares já haviam sido desmatados. Como o CAR é autodeclaratório, grileiros cadastram no sistema supostos imóveis rurais nas florestas públicas não destinadas, para simular um direito sobre a terra que eles não possuem, conforme a legislação atual. E o aumento da grilagem de terras é apenas uma das muitas consequências nefastas desse processo, que envolve corrupção, formação de quadrilha, trabalho escravo, violência contra povos indígenas, roubo de madeira e mineração ilegal.

De acordo com relatório do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram identificados a partir de dados do próprio Serviço Florestal Brasileiro (SFB), 2.789 cadastros sobrepostos a Terras Indígenas, somando mais de 380,5 mil hectares. Neste sentido, é fundamental compreender como os filtros do CAR estão sendo operados, bem como quais ações devem ser tomadas para impedir cadastros em terras públicas não destinadas, comunicando à população – e às demais nações, como os cadastros realizados de maneira irregular serão suspensos ou regularizados.

(...)

Neste sentido é papel fundamental deste Congresso Nacional, além de legislar, fiscalizar o Executivo na implementação da legislação vigente e avaliar a efetividade da legislação, antes mesmo de promover sua alteração, propondo

ADPF 857 / MS

medidas corretivas e de aprimoramento da política. Portanto, dentro da missão institucional de fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, e no âmbito desta avaliação, faz-se necessária e urgente a análise da regularização fundiária como política pública, avaliando também sua interface com o controle e regularização ambiental e com a prevenção e redução de desmatamentos ilegais na Amazônia.”

47. Partindo dessa premissa, que adequadamente associa a regularização ambiental com a regularização fundiária, o Senador Fabiano Contarato, na condição de relator do citado documento propõe a adoção das seguintes medidas¹⁰:

“1. Recomendo a discussão e a aprovação das seguintes proposições legislativas:

• PL 486, de 2022, que criminaliza o uso fraudulento do Cadastro Ambiental Rural;

2. PEC 7, de 2022, que veda a titulação de terras públicas cobertas por florestas ou demais formas de vegetação nativa e estabelece prazo para destinação de florestas públicas até 31 de dezembro de 2026;

3. PL 4450, de 2021, que veda registro no CAR por imóveis rurais em áreas protegidas e em florestas públicas não destinadas, com suspensão de validade do CAR nestes casos;

4. PL 5518, de 2020, que amplia as atividades passíveis de concessões florestais, como serviços ambientais e restauração;

5. PL 6.230, de 2019, que dispõe sobre “os Planos de Prevenção e Controle dos Desmatamentos e ações estratégicas para a prevenção, monitoramento e controle de desmatamento em todo território nacional e altera a Lei nº 9.605, de 12 de

10

ADPF 857 / MS

fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas para crimes ambientais”;

6. PL 6.539, de 2019, que revê as metas de emissões de CO² de forma que o Brasil se torne um país “Carbono Neutro” até 2050.

2. Implementação de ações de aperfeiçoamento do Cadastro Ambiental Rural:

1. Integração dos dados geridos pelo SFB, Estados e Municípios, e pelo Poder Judiciário (cartórios extrajudiciais), integrando o CAR aos Registros Públicos, para tornar obrigatória a averbação do CAR na matrícula do registro imobiliário, sem ônus;

2. Efetivar bloqueio automático de registro de inscrição no CAR de posse ou propriedade rural em terras públicas federais (destinadas e não destinadas) e estaduais com notificação automática para órgãos fundiários adotarem as medidas jurídicas e judiciais apropriadas em tempestivas contra tentativa de grilagem de terras públicas;

3. O embargo administrativo remoto, automático e obrigatório pelos órgãos ambientais federal e estaduais em áreas ilegalmente desmatadas, com aplicação de multa remotamente, dentro do próprio sistema de registro do CAR, ou outro meio virtual ou não presencial, como edital público no caso de desmatamento em imóveis fora do CAR.

3. Para o combate à grilagem de terras no Brasil, recomendamos:

1. Aumentar dotação orçamentária e fortalecer a governança fundiária, responsável pela definição e aplicação de todas as regras e normas para o uso correto das terras no país, para limitar as possibilidades de fraude e de corrupção e agilizar a realização de auditorias, controles e ações de

ADPF 857 / MS

fiscalização da ocupação do território;

2. Aprimorar a transparência nos órgãos e instituições responsáveis pela governança fundiária brasileira e adotar mecanismos para a proteção de denunciantes, defensores ambientais e cidadãos que realizam o controle social contra ameaças e retaliações dos grileiros;

3. Promover e fortalecer as ações/investigações especiais da Polícia Federal e mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem de ativos no combate à grilagem;

4. Revisar a atual legislação infralegal, revogando o art. 12 do Decreto nº 10.592/2020, que privilegia destinação de florestas à titulação, revogando também as decisões da Câmara Técnica que destinaram florestas públicas para regularização fundiária, e indeferindo novos pedidos de titulação sobrepostos a florestas públicas;

5. Estabelecer como norma ou regra a exigência de compromisso de recuperação de desmatamento ilegal antes da titulação;

4. Para a construção de uma boa política governança fundiária, recomendamos:

1. Integrar o cadastro fundiário, com a regularização das posses privadas existentes, propiciando negócios e trocas transparentes de terras e estabelecimento de cobrança correta, efetiva e justa de ITR e do IPTU;

2. Criação de um órgão gestor da governança de terras, vinculado à Presidência da República, órgão superior aos ministérios, para funcionar como coordenação e mediação das ações de ordenamento territorial entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (como ICMBio, SFB, Funai e órgãos estaduais), em interação com diferentes setores da sociedade civil e da academia;

ADPF 857 / MS

3. Reestruturação e retomada da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas, com recomposição orçamentária adequada a sua efetividade, e participação das comunidades quilombolas em todas as etapas, nos termos previstos na Convenção 169 da OIT.

5. Relativamente ao combate ao desmatamento ilegal decorrente dos problemas do modelo atual de regularização fundiária, recomendamos:

1. Resgatar o PPCDAM e PPCerrado, Plano de Prevenção e controle dos desmatamentos da Amazônia e do Cerrado, que foi desmontado e extinto pelo atual governo federal;

2. Utilizar imagem de satélite periciada para identificar com precisão a área desmatada na instauração da ação civil pública (ACP);

3. Impedir a regularização fundiária de áreas recém desmatadas ilegalmente, utilizando o sistema do Terra Legal e as imagens do MPF para proceder com o processo de regularização fundiária pelo INCRA, e buscar a reparação do dano ambiental causado por desmatamentos ocorridos na Amazônia, bem como a retomada das respectivas áreas;

4. Instaurar por meio da Advocacia Geral da União, em Parceria com o Ministério Público (Federal e dos Estados) novas ações civis públicas cada ano, para áreas desmatadas cada vez menores, com o objetivo de ampliar a proteção ambiental;

5. Criar urgentemente Unidades de Conservação (ou outras Áreas Protegidas) sobre os mais de 50 milhões de hectares de terras públicas que estão na Amazônia sem qualquer destinação pelo Governo Federal e que são o principal alvo de especulação e de invasão de grileiros;

6. Ampliar a transparência dos dados ambientais e fundiários, realizando o embargo remoto automático e em

ADPF 857 / MS

escala das áreas de desmatamento ilegal detectadas e a suspensão do CAR e da regularização fundiária dos imóveis com desmatamento ilegal;

7. Realizar o embargo remoto por edital em escala do uso das áreas desmatadas ilegalmente nos casos de desmatamentos ilegais em áreas públicas fora do CAR inviabilizando assim a possibilidade de regularização fundiária federal e pelos estados

6. Em relação à ocupação e desmatamento ilegais nas Florestas Públicas Não Destinadas, recomendamos:

1. Cancelamento e suspensão dos registros de imóveis no SICAR sobrepostos às terras públicas e FPND, pelo Serviço Florestal Brasileiro e órgãos ambientais dos estados da Amazônia;

2. Retomada dos procedimentos de destinação das FPND pelos Estados e pelo Governo Federal;

3. Retomar a fiscalização em escala (no âmbito do Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos da Amazônia - PPCDAm) com a punição a grileiros que invadem e desmatam terras públicas, reativando a capacidade operacional das agências de controle (IBAMA, ICMBio, FUNAI, INCRA) e levando a cabo os processos de punição destes ilícitos ambientais;

4. Apoio às ações do Judiciário contra a grilagem na região amazônica, bem como aumento dos meios técnicos que permitam contribuir com a qualificação técnica das denúncias (Ações Cíveis Públicas levantadas pelos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Ministério Público Federal).”

48. Comungando da mesma premissa de raciocínio, embora com algumas ressalvas pessoais em relação ao extenso rol de medidas sugeridas, entendo também eu, como já antecipado, que a implementação

ADPF 857 / MS

de qualquer política pública voltada à proteção ambiental sem o anterior saneamento da questão fundiária está fada ao insucesso.

Considerações sobre a situação atual da regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas

49. De acordo com Bastiaan Philip Reydon *“as noções de governança de terras e de administração fundiária nunca estiveram presentes na gestão das terras do país”* que *“sempre enfrentou os problemas fundiários de forma parcial e ad hoc, estabelecendo leis, instituições e ou regulações, com proibições ou limitações localizadas e não integradas para resolver o problema emergencial”* (REYDON, Bastiaan Philip. *A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra*. In: *Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 12-36). **Bem ilustra esse cenário o sempre lembrado cancelamento, pelo Conselho Nacional de Justiça, de 410 milhões de hectares de registros de imóveis rurais no Estado do Pará, em 2009. Área maior do que três vezes o território daquela unidade da federação.**

50. **A administração fundiária** *“consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o adequado uso e ocupação das terras, pela gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra”* (REYDON, Bastiaan Philip. *A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra*. In: *Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 12-36).

51. Para o mesmo autor, a inadequação da política de administração fundiária atualmente existente decorre de quatro elementos: *“a) ausência de um cadastro; b) a possibilidade de se apossar e regularizar terras; c) a ausência*

ADPF 857 / MS

de tributo sobre a terra e que finalizam em d) a possibilidade de se especular continuamente as terras”.

52. Por sua vez, a superação dessa realidade e o estabelecimento de um *“sistema de administração fundiária que gere uso, posse e propriedade da terra e que leve ao desenvolvimento sustentável”* tem como condição *sine qua non* o saneamento adequado do primeiro daqueles elementos: o cadastro das terras.

53. De acordo com a definição da Federação Internacional de Geômetras (FIG), o cadastro consiste em *“um inventário público de dados 33 Revisado ADPF 857 / MS metodicamente organizados, concernentes a parcelas territoriais, dentro de uma determinada região administrativa, baseado no levantamento dos seus limites”* (FIG, Statement on the cadastre. FIG Bureau, Canberra, Australia, 1995).

54. Em âmbito doutrinário, o professor José Heder Benatti aponta que:

“De modo geral, as definições de cadastro possuem três elementos: g) Aspecto Físico – diz respeito às informações necessárias para definição geométrica das parcelas ou imóveis rurais e a sua localização geográfica. Cada vez mais, os países estão empregando o georreferenciamento como instrumento de localização do imóvel. h) Aspecto Jurídico – refere-se à relação jurídica entre o sujeito (declarante) e o imóvel, à parcela declarada. Se é uma relação dominial, com título de propriedade, concessão pública ou de posse. i) Aspecto econômico – de acordo com as informações existentes no cadastro é possível ter uma noção do valor econômico do imóvel, que inclui o solo, as benfeitorias e as acessões naturais e artificiais com o intuito de tributação.” (BENATTI, José Heder. Cadastros na América Latina: Perspectivas e desafios. In:

ADPF 857 / MS

Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 37-58; grifos acrescidos).

55. No contexto nacional, a primeira tentativa de elaboração de um cadastro geral surge com a necessidade de criar condições para a *“transformação da propriedade em uma mercadoria hipotecável”*. *In verbis*:

“A transformação da propriedade em uma mercadoria hipotecável dependia da elaboração do cadastro geral, que possibilitava também a criação do imposto territorial. O surgimento do sistema hipotecário implicou alterações na sistemática de legitimação do imóvel, pois já não bastava a apropriação privada quando da transferência da propriedade imobiliária. Para transferir o patrimônio público para o domínio privado, era necessária também a transcrição do título expedido pelo Poder Público. Sendo assim, a transcrição passa a desempenhar um papel importante para que ocorra a *traditio*. É necessário, portanto, que o imóvel rural seja inscrito nos registradores públicos para operar-se a transmissão do domínio.

Resumidamente, a primeira tentativa de consolidação da propriedade moderna no Brasil surge com o sistema hipotecário, a partir da segunda metade do século XIX. A hipoteca introduziu uma mudança importante ao possibilitar que a propriedade da terra fosse objeto de garantia de empréstimo. Com a hipoteca, objetivava-se superar as dificuldades para o crédito rural, especialmente em função da ausência de um cadastro de terras e da desordem dos títulos de propriedade. Outro efeito que se tentava assegurar com a Lei Hipotecária era criar um mercado de terra, como o aumento do valor da mesma. Até então, a falta de títulos de propriedade confiáveis e de informações públicas sobre os direitos reais de

ADPF 857 / MS

garantia (hipoteca, penhor e anticrese) limitava as relações de crédito à garantia pessoal.

Todavia, deve-se reconhecer que a experiência não logrou os objetivos propostos e o registro de imóveis não se consolidou como desejado. Ao se analisar essa experiência legislativa, pode-se dizer que a primeira tentativa de criar um cadastro foi com o registro de imóveis, mediante a reorganização da escrituração dos cartórios de registro de imóveis nas comarcas, a partir de 1864, e com efeitos restritos.” (BENATTI, José Heder. Cadastros na América Latina: Perspectivas e desafios. In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 37-58; grifos acrescidos)

56. Como síntese do esforço histórico-legislativo pelo qual passou o instituto desde a edição da Lei de Terras, em 1850, até os dias atuais, valho-me do escólio do professor Girolamo Domenico Treccani:

“No Brasil a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) determinou a criação do primeiro cadastro de imóveis brasileiro: o registro do vigário (seu artigo 13 foi regulamentado pelos Arts. 91 a 108 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854).

(...)

Mas é a partir do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) que nasceu o Cadastro de Imóveis Rurais na sua acepção moderna. O cadastro deveria ser apresentado ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA (hoje Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) e deveria permitir a exata identificação do imóvel. Seu art. 46 prevê um conjunto de informações relativas ao detentor do imóvel; sua situação dominial; localização geográfica; área ocupada e nome dos confinantes; valor da terra; tipo de exploração; vias de

ADPF 857 / MS

acesso e distância da cidade. O Estatuto apresenta outras duas preocupações, uma de caráter eminentemente social outra ambiental: era necessário cadastrar os contratos agrários com a discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais (art. 46,c) e art. 92-97) e identificação das práticas conservacionistas empregadas (art. 46,d).

Art. 45 do Decreto no 55.891, de 31 de março de 1965, apresenta entre as: 'finalidades primordiais' do cadastro: I – levantar os critérios dos lançamento fiscais; II – conhecer a estrutura fundiária vigente nas várias regiões do país com o objetivo de fornecer elementos de orientação da Política Agrícola; III - obter de dados que orientem os órgãos de assistência técnica e creditícia aos lavradores e pecuaristas; IV – conhecer a disponibilidade de terras públicas para fins de colonização e para regularização da situação dos posseiros.

(...)

A importância do cadastro como instrumento de controle da situação fundiária fez com que esta declaração passasse a ser obrigatória em todos os casos de transferência dos imóveis seja inter vivos que causa mortis.

O art. 22, da Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966, previa que a partir de 1º de janeiro de 1967:

§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

§ 2º - Em caso de sucessão causa mortis nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, sem a apresentação do Certificado de Cadastro, a partir da data referida neste artigo.

Este dispositivo foi reiterado várias vezes em normas

ADPF 857 / MS

posteriores sem alcançar, porém, os efeitos desejados.

O § 4º do art. 46 do Estatuto trazia uma outra determinação importante: a necessidade de atualizar constantemente o cadastro incluindo as ‘novas propriedades’ na medida que forem sendo constituídas e a realização de revisões gerais: ‘de cinco em cinco anos’.

A comunicação do desmembramento e a transmissão a qualquer título deveriam ser obrigatoriamente comunicadas: “no prazo de sessenta dias, contado de sua ocorrência” (Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR). Esta norma acrescentou a determinação que neste ato fosse comprovado o pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios (Art. 21).

No caso do Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), o contribuinte, ou o seu sucessor, comunicará à Receita as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC. A Receita: “poderá, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização” (Art. 6º, § 2º da Lei nº 9.393/1996).

Para facilitar a realização e a massificação do Cadastro, o Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965, instituiu as Unidades Municipais de Cadastramento. Com esta parceria, as prefeituras municipais passaram a auxiliar o INCRA na coleta de informações.

O capítulo III do Decreto no 55.891, de 31 de março de 1965, regulamentou o Cadastro previsto pelo Estatuto da Terra. O parágrafo primeiro do art. 48 determinava que o Cadastro não incluísse só todos os imóveis rurais considerados como propriedade particular, mas, também, as: ‘Terras Públicas e as

ADPF 857 / MS

de posseiros, para caracterização de sua utilização, e as terras devolutas já identificadas'. Nenhum imóvel, portanto, deveria deixar de ser incorporado ao Cadastro. Entende-se, desta maneira, que também os imóveis destinados aos povos indígenas, bem como as unidades de conservação deveriam constar no mesmo cadastro.

A Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, fruto de uma profunda análise da grilagem de terras públicas realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Câmara dos Deputados para investigar a ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica, apresentou várias inovações fundamentais: a criação de um Cadastro unificado e a necessidade de apresentar, em prazos a serem fixados num decreto complementar, a identificação dos imóveis rurais, nos casos de seu desmembramento, parcelamento ou remembramento, bem como um memorial descritivo: "contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro".

O art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, estabeleceu um calendário de apresentação do georreferenciamento:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3o e 4o do art. 176 da Lei no 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9o, somente após transcorridos os seguintes prazos: [...].

Verifica-se que, atualmente, só os imóveis com área até 100 ha ainda não são obrigados a comprovar o geo.

O Art. 2º Lei nº 10.267/2001 alterou o Art. 1º da Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, determinando a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR:

ADPF 857 / MS

Art. 1º § 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Uma nova era estava nascendo: a possibilidade de se conhecer não só 'quem tem direito' à terra, isto é, quem declara possuir aquele imóvel, mas onde o mesmo se localiza exatamente na superfície terrestre. A mesma norma alterou, também, o art. 22 da Lei no 4.947, cujo parágrafo 7º, se colocado em prática, poderia ter oferecido ao poder público um controle maior da alteração da estrutura fundiária pois previa:

§ 7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, **mensalmente**, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público (grifo nosso).

O INCRA e o Terra Legal, por sua vez, deveriam encaminhar, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas. Caso a área de um imóvel abranja mais de uma comarca, o registro terá que ser feito em todas elas, devendo constar esta observação.

Desconhece-se a eficácia desta norma, em nossas pesquisas junto ao INCRA nunca se conseguiu ter acesso a estes

ADPF 857 / MS

dados.

(...)

A disponibilidade de informações confiáveis e atualizadas permitirá planejar de maneira mais apropriadas estas políticas. Atualmente a atualização é realizada anualmente ou a qualquer tempo por meio da Declaração para **Cadastro Rural – DCR** eletrônica que permite ao próprio titular de imóvel, ou seu representante legal, realizar as atualizações cadastrais referentes ao imóvel rural e emitir on line o Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR, bem como acompanhar o andamento de declarações de cadastro transmitidas. O pré-requisito, além de dispor de um computador com acesso à internet, é já estar cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR. Para efetuar a inclusão de um novo imóvel rural, é necessário que o titular se dirija à Unidade Municipal de Cadastramento – UMC ou à Sala da Cidadania no Incra, para efetuar o primeiro cadastramento no sistema.” (GIROLAMO, Domenico Treccani. **Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado**. In: In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 59-89; grifos no original)

57. Fazendo uma análise da evolução do conceito especificamente no contexto da América Latina, o professor José Heder Benatti registra que até recentemente o instituto tinha finalidade precipuamente tributária e fiscal, sendo instrumento auxiliar da atividade arrecadatória do Estado. Com o surgimento de políticas públicas voltadas à governança de terras, por volta da década de 70 do século passado, esse cenário começa a se alterar – nesse sentido, rememora-se que a Lei de Registros Públicos foi editada em 1973, a Lei nº 6.015. Em suas palavras:

“Na realidade, o cadastro na América Latina assumiu

ADPF 857 / MS

quase as mesmas funções no decorrer destes últimos dois séculos, e de modo geral não houve uma preocupação de implementá-lo e fazer uso de todas as suas funcionalidades. Desde a sua origem, visou à arrecadação como fim principal. Essa visão começa a mudar a partir da década de 70 do século passado, mediante as políticas públicas dos Estados nacionais almejando ‘controlar’ o território, com a elaboração de programas e leis, a fim de assegurar a ocupação dos ‘espaços vazios’ com a instauração de políticas de reforma agrária, regularização fundiária, ou de colocar mais terra no mercado formal.” (BENATTI, José Heder. Cadastros na América Latina: Perspectivas e desafios. In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 37-58)

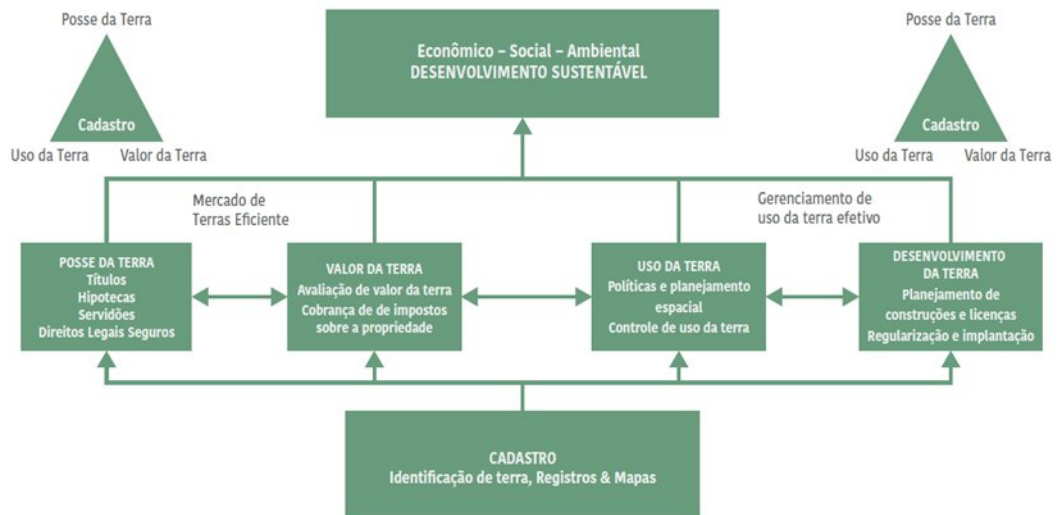
58. Em arremate, assevera o estudioso da Universidade Federal do Pará que “[a] tentativa de modernização dos cadastros de imóveis (urbanos e rurais) nos últimos anos objetivam assegurar a administração das terras pelos entes federados (União, Estados e municípios), a governança da terra urbana e rural, o manejo ambiental e o desenvolvimento sustentável. Com esses intuitos, os cadastros que tinham como grande propósito a arrecadação de imposto, hodiernamente vêm adquirindo um caráter multifuncional e multifinalitário. Além disso, a transparência e a publicidade garantem a segurança jurídica de seus dados para os proprietários e os negócios jurídicos. Portanto, os cadastros territoriais consolidaram sua importância para a gestão de territórios.”

59. Logo, tem-se que, se a regularização fundiária é a pedra angular para implementação exitosa de toda e qualquer política pública que incida em um dado espaço geográfico, o cadastramento adequado das terras é o “primeiro motor” daquela. Com a implementação de um cadastro adequado, lastrado em informações fidedignas, é possível

ADPF 857 / MS

avançar para o “segundo nível” da administração fundiária, que é composto pelos seguintes elementos: (i) registro da propriedade da parcela da terra; (ii) valor da terra; (iii) uso da terra; e (iv) desenvolvimento nas parcelas. Pela didática da imagem, colaciono abaixo a seguinte representação visual da ideia ora exposta (REYDON, Bastiaan Philip. A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra. In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 12-36).

Figura 2 – Perspectiva Global da Administração Fundiária



Fonte: Enemark, Williamson (2010)

60. Ocorre que, desde o insucesso da primeira tentativa de sistematização do cadastro de terras em 1864, no contexto da edição da Lei Hipotecária, o país nunca logrou êxito em se desincumbir satisfatoriamente da missão – teoricamente simples – de instituir uma base de dados minimamente confiável para gestão do solo no território nacional. Isso porque nunca se conseguiu unificar as informações cadastrais dos imóveis em uma única base de dados.

61. Para uma abordagem panorâmica da multiplicidade de bases

ADPF 857 / MS

cadastrais, descoordenadas entre si, sirvo-me novamente das considerações do professor Girolamo Domenico Treccani. *In verbis*:

“Atualmente existem diversas normas que criam e disciplinam cadastros de imóveis rurais. Esta multiplicidade normativa favorece uma indefinição de competências, que, aliada à falta de coordenação entre os órgãos, além da ausência de sistemas eficazes de monitoramento que permitam solucionar os eventuais problemas encontrados, dificultam a execução das políticas públicas de ordenamento territorial.

O Art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, previa a adoção de quatro tipos de cadastro:

Art. 1º - É instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreenderá:

I - Cadastro de Imóveis Rurais;

II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;

III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; IV - Cadastro de Terras Públicas.

O Art. 2º do Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973, que regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, especifica melhor as finalidades do cadastro. O levantamento sistemático dos imóveis rurais permitiria conhecer a estrutura fundiária das várias regiões do País fornecendo dados e elementos de orientação para a elaboração e programação: a) da Política Agrícola; b) a formulação e execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização; c) a aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA (hoje Receita Federal). Estes dados deveriam permitir conhecer a efetiva distribuição e a concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País

ADPF 857 / MS

fornecendo informações com relação: a) aos proprietários ou detentores a qualquer título de imóveis rurais; b) verificar a situação das terras tituladas em favor das pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira; c) classificar os proprietários, em função do conjunto de seus imóveis rurais e d) identificar critérios para os lançamentos fiscais. Além disso seriam obtidas informações relativas aos arrendatários e parceiros – rurais permitindo o controle dos contratos agrários de uso temporário da terra. O inciso IV deste artigo dá destaque ao levantamento sistemático das terras públicas federais, estaduais e municipais, visando o conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária e Colonização e da situação dos posseiros e ocupantes de terras públicas.

(...)

Além dos cadastros criados pelo Estatuto da Terra e suas normas complementares, os diferentes ministérios e órgãos/autarquias a eles subordinados, criaram vários outros cadastros e certificados envolvendo imóveis rurais. Todas estas exigências levam a um excesso de formalismo e de detalhamento dos normativos que, muitas vezes, permanecem desconhecidos para a conjunto da sociedade, e, portanto, de difícil fiscalização, quando não engendram contradições entre os diferentes órgãos responsáveis por sua manutenção:

1. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, a partir de 2016 Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead e a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento):

1.1. Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR - INCRA): Criado inicialmente pelo Estatuto da Terra (art. 46), foi regulamentado entre outros diplomas legais pelas Leis nº 4.947 de 06 de abril de 1966; 5.858, de 12 de dezembro de 1972; Lei 6.015, de 01 de janeiro de 1973 e 10.267, de 28 de agosto de 2001,

ADPF 857 / MS

bem como pelos Decretos nº 55.891, de 31 de março de 1965; 59.566, de 14 de novembro de 1966; 62.504, de 08 de abril de 1968; 72.106, de 18 de abril de 1973 e 4.449 de 30 de outubro de 2002. É baseado nos dados declarados ao INCRA pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais. Estas informações constituem a base do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreende os dados compartilhados pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que é gerenciado conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal (Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e art. 1, § 4º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972).

1.2. Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF - INCRA/Terra Legal): É um instrumento lançado em 28 de novembro de 2013 e que permite a certificação de dados referentes aos limites de imóveis rurais conforme previsto pelo § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, pois consente a ‘recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados’ (ver <https://sigef.incra.gov.br/documentos/manual/#h.3zid7s1q5892>, acesso em 25 de novembro de 2018). Em 27 de novembro de 2018 já foram certificados 413.732 imóveis com uma área total de 173.451.152,798 hectares, destes 10.154 imóveis com uma área de 17.004.515,89 ha se localizam no Pará. Considerando que, conforme será mostrado mais adiante, no Pará 160.482 imóveis estão cadastrados com uma área total de 78.363.838,4490 hectares se verifica que só 6,33% dos imóveis e 21,20% da área está cadastrada. Considerando o disposto no artigo Art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, citado acima, os 43.403 imóveis com mais de 100 ha (com uma área de 72.864.145 ha), respectivamente 27,05% do total de imóveis e 92,982% da área já deveriam ter sido certificados, estas porcentagens são ainda mais deficitárias.

ADPF 857 / MS

1.3. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA - INCRA): Inclui as informações relativas ao Cadastro dos Beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária (Norma de Execução nº 45, de 25/08/2005, – atualizada pela NE nº 116, de 07/03/2016 e regulamentado pelo Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016).

1.4. Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário): se destina a cadastrar a Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA, assim definida pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, como o: ‘conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender a própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele’.

2. Ministério do Meio Ambiente:

2.1. Cadastro Ambiental Rural (CAR - Serviço Florestal Brasileiro e Órgãos Gestores do SICAR nos Estados e no DF): foi criado pela Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. O Art. 29 explicita sua finalidade: ‘É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento’.

2.2. Cadastro Nacional de Florestas Públicas (Serviço Florestal Brasileiro): integrado pelas informações relativas às Florestas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006). Integra o Sistema Nacional de

ADPF 857 / MS

Informações Florestais (SNIF) que por sua vez faz parte do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente-SINIMA.

2.3. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC – Ministério do Meio Ambiente -MMA com a colaboração dos Órgãos gestores federal, estaduais e municipais). Este Cadastro foi criado pelo artigo 50 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, cujo § 2º determina que o mesmo seja colocado à disposição do público. O site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO permite não só ter acesso às normas de criação das Unidades, mas seus Planos de Manejo e demais informações relativas a administração das mesmas, permitindo, inclusive, verificar a localização das mesmas. Infelizmente os dados contidos no site do MMA e do ICMBIO divergem entre si.

2.4. Cadastro de usuários de recursos hídricos (Agências de Água) criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

2.5. Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF – IBAMA): onde são registradas as pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental: ‘em razão das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais por elas exercidas (inciso IV do Art. 2º, da Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013 com a redação dada pela Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018)’. As normas que regulam este Cadastro são: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000; Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013; Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018; Instrução Normativa nº 12, de 13 de abril de 2018; e da Instrução Normativa nº 17, de 29 de junho de 2018.

ADPF 857 / MS

3. Ministério da Fazenda:

3.1. Sistema de Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais (CAFIR - Receita Federal do Brasil - RFB): Inclui as informações cadastrais referentes aos imóveis rurais do país e seus titulares para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e gestão patrimonial. Para fins tributários entende-se imóvel rural o cuja área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras esteja localizado na zona rural do município. A legislação atualmente aplicável é da Lei n° 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e a Instrução Normativa (IN) RFB n° 1.467, de 22 de maio de 2014.

3.2. Declaração sobre Operações Imobiliárias – DOI (Receita Federal). Criada pelo Decreto-Lei n° 1.510, de 27 de dezembro de 1976, esta Declaração permite um controle rigoroso sobre as operações envolvendo imóveis rurais e urbanos. Atualmente as normas que a regulamentam são a Lei n° 10.426, de 24 de abril de 2002 e a Instrução Normativa da Receita Federal Brasileira n° 9.69, de 21 de outubro de 2009. Infelizmente os reiterados contatos com a Receita para ter acesso à estas informações não foram atendidos devido serem consideradas informações pretensamente cobertas por ‘sigilo fiscal’. O fornecimento destas informações seria uma fonte muito importante de controle sobre as transferências de imóveis.

4. Ministério da Justiça (a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento):

4.1. Banco de Terras dos Povos Indígenas (Fundação Nacional do Índio – FUNAI): uma vez recebido o pedido de reconhecimento de uma Terra Indígena são realizados estudos preliminares e estes dados são incluídos neste Banco de Terras que abriga as diferentes informações relativas à situação das diferentes Terras Indígenas indicando o estágio de tramitação do processo.

ADPF 857 / MS

5. Ministério da Cultura (a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Cidadania):

5.1. Certificado das Comunidades Remanescentes de Quilombo (Fundação Cultural Palmares – FCP). Este Cadastro foi instituído pelo Art. 3º, § 4º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A tramitação do processo está estabelecida pela Portaria nº 6, da Fundação Cultural Palmares, de 1º de março de 2004, segundo a qual as Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares são também autodenominadas ‘Terras de Preto’, ‘Comunidades Negras’, ‘Mocambos’, ‘Quilombos’.

6. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

6.1. Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de uso especial (SPIUNET – Secretaria do Patrimônio da União – SPU) que permite manter atualizado e operacional o cadastro dos imóveis especiais e seus respectivos usuários.

A SPU cuida também de outros cadastros de imóveis públicos: o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), referente aos mais de 600 mil imóveis dominiais; o Sistema de Arrecadação de Receitas Patrimoniais dos Imóveis da RFFSA (SARP) com 52 mil imóveis; o Cadastro de Imóveis Funcionais (CIF) com 1.340 unidades; o Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis (SISREI) que permite a entes públicos (federais, estaduais e municipais) e entidades sem fins lucrativos requererem imóveis da União e o Sistema de Controle do Inventário da Documentação de Imóveis (CIDI) que contém informações relativas às 52 mil unidades cadastrais herdadas da extinta RFFSA. Estes sistemas se agregam atualmente no Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis

ADPF 857 / MS

Públicos Federais – SPUNET.

No espaço urbano o Ministério das Cidades as prefeituras criaram o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). O Art. 1º da Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009 o apresenta da seguinte maneira:

Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.

Neste cenário de multiplicidade de cadastros outro dado complicador são as exigências temporais para sua implementação. O CAR, por exemplo, deveria ter sido implementado inicialmente até maio de 2013 (conforme previa o § 3º do Art. 29 da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012), mas sucessivas normas, a última a Medida Provisória nº 867, de 26 de dezembro de 2018, permitiram a prorrogação da inscrição até 31 de dezembro de 2019. Considerando que até 31 de dezembro de 2018, constavam no site da Secretaria de Estado de Meio e Sustentabilidade do Pará 201.021 imóveis com uma área de 54.639.727 ha e que a superfície do Pará é de 124.768.906,0000 há, só 43,79% da área está cadastrada no CAR. Evidentemente parte da superfície estadual não é coberta exclusivamente por imóveis rurais, mas áreas destinadas às cidades, estradas, etc. Isso leva a uma discussão: qual a área cadastrável? O site da SEMAs apresenta atualmente os seguintes números relativos ao CAR: área cadastrável: 55.286.850,27 ha, área cadastrada: 41.933.908,78 ha. Neste caso os imóveis cadastrados representariam 75,84 da área do Estado. Infelizmente o site do órgão estadual não informa como chega a este número. Já o site do Instituto de Manejo e Certificação

ADPF 857 / MS

Florestal e Agrícola – Imaflora (2018, p. 5) apresenta um estudo sobre os ‘Vazios do Car’ afirmando que a área cadastrável no Pará seria de 33.535,952 ha. Neste caso a área cadastrada no CAR em 12 de fevereiro de 2019 seria de 125,04% da área cadastrável. O IMAFLORA (2018, p. 3) explicita quais áreas deveriam ser excluídas do CAR: ‘as terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas, terras públicas não destinadas e áreas militares, além daqueles referentes às manchas urbanas, malha de transportes e corpos d’água’. Discorda-se da exclusão das terras quilombolas (muitas delas já constam no CAR). No que diz respeito às terras públicas não destinadas concorda-se com o critério, mas deveriam ser adotadas urgentemente medidas de destinação para evitar que continuem ficado a mercê de quem chega primeiro favorecendo a grilagem.

Uma outra dificuldade é que só recentemente o INCRA e a Receita Federal iniciaram a integrar suas bases, mas ainda os demais órgãos da Administração Pública Federal que são produtores, alimentadores e usuários da base de informações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e que deveriam obrigatoriamente integrar seus dados, não o fizeram, apesar da determinação expressa prevista já há mais de uma década e meia pelo Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 (art. 7º, § 3º).” (GIROLAMO, Domenico Treccani. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 59- 89; grifos no original)

62. O problema crônico foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, que, âmbito do processo de Tomada de Contas nº 011.713/2015-1, identificou cenário de “ausência de uma política pública abrangente e especificamente delimitada para a gestão dos recursos de solo do Brasil”

ADPF 857 / MS

(Acórdão TCU nº 1.842/2015, inteiro teor, p. 1).

63. Após pontuar que “[a] definição das prioridades do País para a utilização de seu território, solo e água é fundamental para o sucesso das políticas públicas de sustentabilidade”, no referido Acórdão a Corte de Contas verifica que:

“16. Foram localizadas e catalogadas diversas iniciativas governamentais destinadas a regular a ocupação e a utilização do território brasileiro e promover a sustentabilidade do solo e água, porém não foi possível identificar uma definição institucional das prioridades do Estado Brasileiro para a regulação da ocupação e do uso do território, bem como para a promoção da sustentabilidade do solo e da água em áreas não urbanas.

17. No que se refere à institucionalização das iniciativas pesquisadas foram identificadas as seguintes ocorrências: i) complexidade e dispersão da legislação brasileira que disciplina a ocupação e o uso do território, bem como a sustentabilidade do uso do solo e da água; ii) sobreposição e lacunas de atuação entre as atribuições institucionais dos diversos órgãos governamentais; iii) dissociação das legislações de solo e água; e iv) imposição de diversas obrigações legais ao proprietário rural sem utilização efetiva das informações em políticas públicas.

(...)

56. No que se refere à lógica de intervenção e de planejamento das iniciativas pesquisadas foram identificadas as seguintes ocorrências: i) ausência de planos formalizados e integrados de regulação da ocupação e do uso da terra e da promoção da sustentabilidade do solo e da água; ii) insuficiência de definição de elementos básicos para a atuação conjunta dos órgãos que compõem fóruns de implementação das iniciativas de regulação da ocupação e do uso do solo e de promoção da sustentabilidade do solo e da água; iii) inconsistências e sobreposições nos dados oficiais sobre a ocupação do território brasileiro; e iv)

ADPF 857 / MS

insuficiência de conhecimento sobre os solos brasileiros para utilização no planejamento, na execução e no monitoramento das políticas públicas para o uso sustentável da terra em atividades agrosilvopastoris.

(...)

75. Em pesquisa efetuada nos principais sistemas georreferenciados e que identificam áreas cartograficamente no território brasileiro, presentes no acervo fundiário e que são alimentados por dados do MMA, ICMBio, Funai, Incra e MDA, foram constatadas diversas sobreposições de áreas federais em âmbito nacional, conforme apresentado na tabela a seguir.

(...)

76. Cabe destacar, quanto às Unidades de Conservação (UC), que foram consideradas todas as categorias existentes exceto as Áreas de Proteção Ambiental (APA). Não há um normativo que proíba ou defina a forma de ocupação das UC de uso sustentável, ainda assim, devido à característica de uso incompatíveis com a de um assentamento, esses casos foram considerados como sobreposições. Ao considerar somente UCs de proteção integral, a sobreposição com assentamento é de 179.724,06 hectares. Independentemente da quantidade de sobreposição, a situação encontrada reflete sobreposição entre os sistemas georreferenciados das diferentes instituições públicas.

77. Quando são agregados também os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analisando em conjunto com os demais dados presentes no acervo fundiário, aumenta-se o número de inconsistências dos dados oficiais do Governo Federal, principalmente na região Amazônica. Somando-se os dados oficiais, por estado, nota-se, em alguns casos, que a área de terras públicas federais e de particulares somadas excede a superfície total do respectivo estado.

(...)

79. As diversas áreas sobrepostas indicam que o Governo Federal não conhece bem a situação de seu próprio território, ou ainda não decidiu qual destinação dar a suas terras.

ADPF 857 / MS

80. Já o gráfico constante da Figura 11 demonstra a comparação entre o somatório de áreas públicas e privadas constante nos bancos de dados governamentais oficiais por estado e o total da área do estado, indicando que para alguns estados da região Amazônica o somatório dos dados oficiais de áreas públicas e privadas superam o total da área daqueles estados. Essa figura indica diversas inconsistências de sobreposição de áreas ocupadas e destinadas.

81. A indisponibilidade de dados suficientes, confiáveis e relevantes sobre a destinação e a ocupação de terras públicas e privadas dificulta o planejamento das políticas públicas e a participação dos demais atores interessados na temática de território, solo e água, além de também dificultar a medição de progresso e de conquistas das políticas públicas.

82. A causa principal dessa situação é a insuficiência de ações de articulação do Governo Federal para que as diversas instituições responsáveis pela coleta e armazenamento de dados, bem como pela geração das informações georreferenciadas sobre a situação fundiária do País, principalmente terras públicas, constituíssem rotinas de conferência e acerto dessas informações, o que gera inconsistências e falta de confiabilidade.” (Acórdão TCU nº 1.842/2015, inteiro teor)

64. Nesse cenário caótico e disfuncional, não é de se estranhar que de acordo com projeções do próprio INCRA, “da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados” (BRASIL. Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar/INCRA. Livro Branco da Grilagem. Brasília, DF, 2001).

65. No mesmo sentido aponta o professor Girolamo, a partir de levantamento realizado pelo cruzamento de dados entre o “Cadastro do INCRA”, o Cadastro Ambiental Rural e os Registros Imobiliários de municípios da região Norte do país, obtendo-se os seguintes resultados: (i) no cadastro do INCRA 65 municípios da região norte do Brasil têm

ADPF 857 / MS

uma área cadastrada maior que seu território – numa situação contrária só 3,62% da superfície do município de Mojuí dos Campos está cadastrada; (ii) já no âmbito do Cadastro Ambiental Rural 31 municípios têm uma área cadastrada acima de 100%; por fim, (iii) nos cartórios de registros de imóveis 14 municípios tem mais papel registrado do que terra. Confira-se:

“7 – Cadastro do INCRA: 65 municípios têm uma área cadastrada maior que seu território, os maiores são: 1 - Nova Ipixuna (1.092,62%); 2 - São Domingos do Capim (645,38%); 3 - Moju (523,90%); 4 - Uruará (509,28%); 5 - Tucumã (403,38%); 6 – Itupiranga (358,94%); 7 - Pacajá (352,42%); 8 - São João do Araguaia (302,01%); 9 - Rondon do Pará (288,78%); 10 - Conceição do Araguaia (250,13%). Numa situação contrária só 3,62% da superfície de Mojuí dos Campos está cadastrada. O total do estado é uma área cadastrada de 131.982.574,33 ha, isto é, 105,78% de sua superfície. Destaca-se a necessidade do INCRA rever estas informações.

8 – Cadastro Ambiental Rural: 31 municípios têm uma área cadastrada acima de 100%, entre eles: 1 - Tucumã (397,18%); 2 - Eldorado do Carajás (177,68%); 3 - Cachoeira do Piriá (166,11%); 4 - Medicilândia (156,88%); 5 - Santa Isabel do Pará (147,41%); 6 - Pacajá (144,76%); 7 - Sapucaia (138,82%); 8 - Santana do Araguaia (134,14%); 9 - Santarém (129,42%); 10 – Santa Maria das Barreiras (121,55%). Numa situação contrária só 3,23% da superfície de Quatipuru está cadastrada.

9 – Cartório de Registros de Imóveis: os 14 municípios com mais papel registrado do que terra (estes dados se referem à matrículas bloqueadas e canceladas) são: 1 - Vitória do Xingu (138.465,49%); 2 - Tucumã (1.299,74%); 3 - São Domingos do Capim (1.078,85%); 4 - Gurupá (528,01%); 5 - Moju (514,63%); 6 - Ourém (395,72); 7 - São Félix do Xingu (343,91%); 8 – São João do Araguaia (253,06%); 9 - Anajás (154,63%); 10 - Tomé Açu

ADPF 857 / MS

(150,48%); 11 - Santana do Araguaia (148,53%); 12 – Portel (136,36%); 13 - Acará (133,72%) e 14 - Igarapé-Miri (104,77%). A soma dos registros bloqueados no estado do Pará chega a ser quase quatro vezes superior à sua superfície (396,56%). OBS: foram analisados 10.386 dos mais de 700.000 registros existentes no estado.” (GIROLAMO, Domenico Treccani. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 59-89; grifos no original)

66. Não se negligencia que, mais recentemente, a Administração Pública tem editado atos normativos com vistas à obtenção da apontada unicidade cadastral. Nesse sentido, também ponderou o professor Girolamo:

“Um passo significativo rumo à desburocratização e, ao mesmo tempo, uma maior possibilidade de fiscalização por parte do Poder Público, adveio com a edição da Instrução Normativa Conjunta nº 1.724 de 31 julho de 2017 da Receita Federal e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que integra a coleta de dados sobre imóveis rurais nos dois órgãos, alterando a Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA nº 1.467, de 22 de maio de 2014 que dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). A partir 07 de agosto de 2017 não precisa mais acessar dois sistemas distintos para fornecer as mesmas informações. É criado um serviço que vincula o NIRF à Declaração para Cadastro Rural (DCR) do SNCR no sistema eletrônico online do CNIR, disponível no site do Cadastro Rural na Internet - www.cadastrorural.gov.br atualizando, ao mesmo tempo, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). O novo sistema evita o que estava

ADPF 857 / MS

acontecendo até então, isto é, declarações com dados diferentes relativos ao mesmo imóvel nos dois sistemas.

Este passo vai no rumo correto com a integração de todos cadastros existentes ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR onde deveriam se concentrar todas as informações documentais, como é hoje, e geoespaciais. Neste último caso elas estão dispersas em vários cadastros, de maneira especial no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

Nesta linha se insere o Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) que regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 julho de 2009. O Art. 1º determina a integração de todas as informações:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (grifo nosso).

Todas as informações serão assim consolidadas no mesmo sistema adotando-se um único Código Imobiliário Nacional (Art. 8º, § 1º) [...]” (GIROLAMO, Domenico Treccani. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 59-89; grifos no original)

ADPF 857 / MS

67. Contudo, além da necessidade de alcançar a unicidade, a estruturação de uma política pública de governança do solo plenamente efetiva, eficaz e eficiente depende da gestão integrada do território, como abordam Amilton Amorim, Marcos Aurélio Pelegrina e Rui Pedro Julião:

“Todos os intervenientes nos processos de decisão e gestão territorial, em seus múltiplos aspectos (físicos e humanos), sentem cada vez mais dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspectivas necessárias para uma abordagem territorial integrada, coerente, democrática e transparente. Essa conjugação é, no entanto, um passo imprescindível para a coordenação das diferentes ações, no sentido de se minimizarem os efeitos negativos de intervenções isoladas ou da falta de percepção dos potenciais impactos territoriais das decisões tomadas. Como salienta Ferrão (2011, p.40), há a necessidade de uma ‘nova concepção de Ordenamento do Território na promoção de uma maior integração das políticas setoriais, tendo como referências as visões partilhadas de base territorial’.

Atuar no domínio da gestão territorial implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspectivas e os vários interesses que nele se conjugam. No atual contexto, marcado por uma escassez de recursos, problemas ambientais e desastres naturais, torna-se ainda mais determinante considerar essas perspectivas e interesses de modo integrado e participativo. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial integrada, na qual a informação é base do conhecimento da situação, suporte do planejamento e programação, bem como fundamento das decisões, que, em cada momento, devem ser tomadas democraticamente.

(...)

De fato, a gestão territorial não se trata de uma gestão individualizada, potencialmente ad-hoc, mas, sim integrada, ou

ADPF 857 / MS

seja articulando as várias componentes do território e as diferentes perspectivas e interesses que os stakeholders têm sobre elas.” (AMORIM, Amilton. PELEGRINA, Marcos Aurélio, JULIÃO, Rui Pedro. Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios. São Paulo: Editora Unesp, Digital, 2018; grifos acrescentados)

68. Por sua vez, a gestão integrada do território tem como pressuposto a transição do modelo de cadastro eminentemente fiscal para o denominado cadastro territorial multifinalitário. Segundo os mesmos autores:

Cadastro Territorial Multifinalitário pode ser definido como um sistema de informações territoriais baseado na parcela, que é a parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único. O cadastro deve ser constituído com a descrição geométrica das parcelas, em conjunto com outros registros que descrevem a natureza dos interesses da parcela, tais como direitos, restrições e responsabilidades, bem como as condições dessa propriedade ou o controle desses interesses. O cadastro multifinalitário pode ser estabelecido para finalidades fiscais (por exemplo, avaliação e tributação), legais (por exemplo, transferências e certidões), administrativas (por exemplo, planejamento e controle do uso da terra), bem como disponibilizar informações para o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental, tendo como base o cadastro territorial (Fig, 2006; Brasil, 2009; Pelegrina; Neto, 2011).” (AMORIM, Amilton. PELEGRINA, Marcos Aurélio, JULIÃO, Rui Pedro. Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios. São Paulo: Editora Unesp, Digital, 2018; grifos acrescentados)

ADPF 857 / MS

69. No âmbito continental, o Comitê Permanente sobre Cadastro Ibero-americano – CPCI, composto por quatorze países, elaborou a Declaração de Cadastro na Ibero America, que elenca os seguintes princípios básicos do cadastro – atribuindo-lhe viés multifinalitário:

“a. É um sistema de informação territorial; tem como finalidade favorecer o desenvolvimento dos países.

b. O objetivo é promover igualdade e dar segurança aos cidadãos ibero-americanos.

c. Independente do sistema legal adotado pelos países, o Cadastro é definido como um registro sob a responsabilidade do setor público que não pode ser objeto de propriedade nem de comércio privado.

d. O acesso à informação cadastral deve ser livre, conforme legislação e normas de cada país, ocultando dados do sigilo fiscal e pessoal de cada cidadão. A informação cadastral deve ser disponibilizada para todas as esferas da administração pública federal, estadual e municipal; deve ser organizada e atualizada, evitando duplicação de gastos.

e. A unidade básica do cadastro é a parcela; as edificações devem possuir um código único e estável. Conforme o procedimento de cada país, pode ou não haver um código único para a edificação e a parcela, ou não. As descrições gráficas da parcela e das benfeitorias devem ser realizadas com a precisão necessária para cada caso.

f. Os dados descritivos das parcelas e as edificações devem conter sua natureza (rural ou urbana), sua área, seus confrontantes, seu valor e os direitos ou restrições legais associadas, conforme o ordenamento próprio.

g. A informação descrita nos cadastros e nos registros de

ADPF 857 / MS

imóveis deve ser devidamente coordenada e conectada, para dar garantia jurídica da propriedade.”

70. Portanto, é medida de absoluta prioridade a efetiva implementação de um cadastro único e multifinalitário para gestão de terras no Brasil.

71. Como visto, um primeiro passo nessa direção foi dado com a edição da Lei nº 10.267, de 2001, sendo o referido diploma normativo peça chave das transformações que se almejam na governança de terras no país ao instituir o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, a partir das bases do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis – SNCI e do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, dentre outros.

72. E, por óbvio, de nada adiantaria a concentração de informações em uma única base que não gozasse de dados fidedignos, incapaz de lhe conferir como predicado a integridade. Fidedignidade que, no caso, somente se afigura possível com o emprego de tecnologia de georreferenciamento.

73. Quanto ao ponto, não se pode olvidar a edição do Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que instituiu, no Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, que tem como objetivos: “I - promover o adequado ordenamento na geração, no armazenamento, no acesso, no compartilhamento, na disseminação e no uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal, em proveito do desenvolvimento do País; II - promover a utilização, na produção dos dados geoespaciais pelos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, dos padrões e normas homologados pela Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR; e III - evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geoespaciais pelos órgãos da administração pública, por meio da

ADPF 857 / MS

divulgação dos metadados relativos a esses dados disponíveis nas entidades e nos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal” (art. 1º, I, II e III).

74. O referido ato regulamentar previu ainda a implantação do “Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais – DBDG, que deverá ter no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais, denominado ‘Sistema de Informações Geográficas do Brasil – SIG Brasil’, o portal principal para o acesso aos dados, seus metadados e serviços relacionados” (art. 1º, § 1º).

75. Ao comentar a medida, cotejando-a com outras ações administrativas editadas com o escopo de aprimorar e estimular o tratamento adequado de informações geoespaciais, Amilton Amorin, Marcos Aurélio Pelegrina e Rui Pedro Juilão consideram que:

“Por meio da Inde, será possível prevenir a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geoespaciais pelos órgãos da administração pública. Esses problemas podem ser minimizados mediante a divulgação dos metadados relativos aos dados geoespaciais, disponíveis nas entidades e nos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal (Neto et al., 2012).

A Concar é a comissão responsável pela determinação de prazos para a real implantação da Inde, que está dividida em ciclos, e estes têm o objetivo de realizar a integração entre os órgãos envolvidos na direção vertical, tanto no sentido de cima para baixo, que representa a coordenação, como no sentido de baixo para cima, que representa a integração das estruturas de dados e dos metadados já existentes. Os ciclos são: a) Ciclo I: de junho de 2009 até dezembro de 2010; b) Ciclo II: de 2011 até 2014; c) Ciclo III: de 2015 até 2020.

Um componente pressuposto pela Concar é o

ADPF 857 / MS

desenvolvimento da Mapoteca Nacional Digital (MND), que é definida como o conjunto de dados geoespaciais (vetoriais e matriciais) devidamente estruturados, seus Bancos de Dados Auxiliares (BDA) e seus metadados, armazenados em repositórios distribuídos e compartilhados, referentes ao espaço geográfico brasileiro (Concar, 2008).

A MND é constituída por dados referentes às informações geoespaciais, produzidas para o Sistema Cartográfico Nacional (SCN), nas escalas da cartografia sistemática terrestre básica, definidas a partir de 1:25000 e menores.

Antes do Decreto 6.666/2008, a Concar já havia elaborado as especificações técnicas para a estruturação dos dados geoespaciais vetoriais para a MND, bem como outras já foram elaboradas ou estão em fase de produção. Algumas das especificações passaram por consulta pública, como as especificações sobre os metadados geoespaciais. Na Inde estão previstas as especificações para a estrutura de dados geoespaciais vetoriais, estrutura de metadados geoespaciais, aquisição de dados geoespaciais vetoriais, representação de dados geoespaciais vetoriais, estrutura de dados geoespaciais matriciais, produtos de conjunto de dados geoespaciais e o controle de qualidade de dados geoespaciais (Pelegrina; Neto, 2011).

O Comitê de Planejamento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Cinde), criado pela Concar, elaborou o Plano de Ação para Implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Esse documento aborda as dimensões da implementação de uma IDE, envolvendo aspectos organizacionais, técnicos e humanos.

Um dos pontos discutidos no Plano de Ação para a Implantação da Inde é o aspecto dos atores, ou seja, as partes envolvidas ou interessadas na efetiva criação da Inde. Esses participantes podem ser órgãos do setor público ou privado,

ADPF 857 / MS

instituições acadêmicas e usuários finais (a sociedade).” (AMORIM, Amilton. PELEGRINA, Marcos Aurélio, JULIÃO, Rui Pedro. Cadastro e gestão territorial: uma visão lusobrasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios. São Paulo: Editora Unesp, Digital, 2018)

76. Ocorre que, como atestou o Tribunal de Contas da União no âmbito da TC nº 011.713/2015-1, pelo menos até 2015, “[o] país possui mapeamento do solo de todo seu território em escala 1:1.000.000 (levantamento esquemático), sendo que aproximadamente 8,6% do território brasileiro tem levantamento e mapas de solos publicados entre escalas 1:100.000 e 1:250.000 (levantamento de reconhecimento), e que somente 0,6% de seu território está mapeado em escalas mais detalhadas que 1:50.000 (levantamento semidetalhado e detalhado)”. Eis a íntegra do referido excerto, extraído do Acórdão nº 1.942/2015:

“86. A informação espacial sobre classes e propriedades de solos não está disponível para a maioria das localidades do Brasil. O país possui mapeamento do solo de todo seu território em escala 1:1.000.000 (levantamento esquemático), sendo que aproximadamente 8,6% do território brasileiro tem levantamento e mapas de solos publicados entre escalas 1:100.000 e 1:250.000 (levantamento de reconhecimento), e que somente 0,6% de seu território está mapeado em escalas mais detalhadas que 1:50.000 (levantamento semidetalhado e detalhado). Tal nível de informações sobre os solos brasileiros não é suficiente para o planejamento de políticas públicas de uso, conservação e recuperação dos solos e da água no âmbito da microbacia hidrográfica.

87. Para avaliação da suficiência das informações sobre solos no Brasil, pode-se comparar com as informações dos EUA sobre seus solos, uma vez que possui dimensões continentais

ADPF 857 / MS

similares às do Brasil e é o nosso principal competidor no mercado agrícola mundial atualmente. Os EUA possuem mapas digitais de solos de seu território em escalas que variam entre 1:12.000 até 1:31.680, o que lhes dá uma grande vantagem competitiva em relação ao Brasil no que se refere ao planejamento do uso do solo, conservação dos recursos do solo e da água, sustentabilidade da produção, mitigação de efeitos do aquecimento global e custos de recuperação e fertilização de suas áreas de produção.

(...)

93. Uma das causas da falta de conhecimento das características relacionadas à espacialidade dos solos brasileiros é que a última política pública federal de levantamento sistemático de informações de solos no Brasil ocorreu entre 1970 e 1985 com o projeto RADAM-BRASIL. Desde então, não houve iniciativa governamental destinada a ampliar as escalas utilizadas na época ou a detalhar as informações existentes, apesar do grande potencial de uso econômico e ecológico para o país.

94. Outro problema é que as informações sobre solos produzidas por diversas instituições no Brasil estão armazenadas em planilhas, relatórios técnicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, livros, boletins de pesquisa, além de outros meios magnéticos, uma vez que não existe um banco de dados único nacional, fazendo com que as informações existentes não sejam facilmente recuperadas e compartilhadas entre os setores interessados.

(...)

96. Com base nessas causas identificadas, entende-se pertinente recomendar ao MAPA para que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), inclua no próximo Plano Plurianual (PPA) um programa

ADPF 857 / MS

nacional de levantamentos e interpretação dos solos, em escalas compatíveis com um planejamento de uso do solo e da água em áreas rurais por microbacia hidrográfica. Também propõe-se recomendar ao MAPA e à Embrapa que estabeleçam mecanismos colaborativos e permanentes para a organização de dados sobre os solos no Brasil.

97. Espera-se que com a implementação das recomendações propostas ocorra um manejo sustentável do solo, pautado no conhecimento, evitando desperdícios e perdas de produção e da biodiversidade por desconhecimento das características do solo. Além disso, há o potencial de benefício econômico decorrente do mapeamento dos solos em todo território nacional na escala 1:50.000, pelo setor agropecuário.

98. Na literatura internacional, há vários trabalhos demonstrando que a relação benefício-custo de mapeamento de solos é favorável, ou seja, os benefícios obtidos com o mapeamento de solos superam os custos para sua realização (Craemer e Barber, 2007; Carrick, Vesely e Hewitt, 2010; Manderson e Palmer, 2006; Klingebiel, 1966; Odeh e McBratney, 1996). A relação benefício-custo obtida pelos vários autores variou de 6:1 até 123:1. Essa variação decorre do grau de intensidade dos levantamentos, sendo que escalas mais detalhadas apresentam uma relação benefício muito maior que seus custos. Assim, a título ilustrativo, tendo como base estudo realizado por Giasson et. al. (2006), estima-se que o custo total para o mapeamento dos solos em todo território brasileiros (851 milhões de hectares) na escala 1:50.000 seria de aproximadamente 900 milhões de reais. Em entrevistas com pesquisadores da área foram citados valores entre R\$ 900 milhões e R\$ 3 bilhões, dependendo das áreas prioritárias, enquanto que o benefício econômico potencial gerado, considerando apenas a área agropecuária do país (282 milhões de hectares), seria estimado em 40 bilhões de reais." (Acórdão TCU nº 1.942/2015, inteiro teor, grifos acrescidos)

ADPF 857 / MS

77. Vê-se, portanto, a inobservância das especificações técnicas estabelecidas pela Comissão Nacional de Cartografia – CONCAR, para a estruturação dos dados geoespaciais vetoriais da Mapoteca Nacional Digital – MND, uma vez que a escala cartográfica foi definida pela proporção de 1:25000 e menores – ou seja, com riqueza de detalhamento bem superior ao atualmente verificado.

78. Em resumo, a partir do cenário e dados acima apontados, se pode concluir que atualmente a realidade fática é marcada (i) pela ausência de qualquer destinação ou regularização de substancial parcela do território nacional – recorando-se que 28% do território da região amazônica, ou 142 milhões de hectares, é área não designada/devoluta, o que representa quase seis estados de São Paulo; (ii) pela absoluta ausência de integridade dos dados relacionados às áreas supostamente regularizadas – o que é facilmente verificável pelo simples cruzamento dos inúmeros (e burocráticos) cadastros públicos atualmente existentes, apontando-se para 26 milhões de hectares em conflito entre as diferentes agências governamentais –; e (iii) pela baixa qualidade dos dados existentes – considerando a ausência de georreferenciamento em parâmetros adequados.

79. Rememorando a centralidade que ocupa a informação ambiental para a elaboração de qualquer política pública razoavelmente adequada, tem-se cenário marcado pela escassez de dados, e pela baixa integridade e baixa qualidade dos dados existentes

80. Portanto, é preciso “despoluir” os dados, e passar a gerenciá-los e produzi-los em moldes minimamente satisfatórios para, só então, de posse das informações fidedignas, com a real dimensão do problema e do seu contexto, esquadrihar uma política pública adequada.

ADPF 857 / MS

81. Nessa perspectiva, na atual realidade, tutelar adequadamente a produção de dados em matéria ambiental é condição de possibilidade para tutelar adequadamente o meio ambiente.

Medidas para incrementar a capacidade de geolocalização e a rastreabilidade dos produtos de origem florestal – a relevância do Cadastro Ambiental Rural – CAR

82. A meu sentir, a melhor alternativa para o enfrentamento adequado do problema consiste na adoção de medidas que reforcem o engajamento dos particulares e, sobretudo, dos atores governamentais das esferas estadual e municipal para a adequada alimentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

83. A mesma conclusão é alcançada por Alexandre Saraiva, em tese de doutoramento acadêmico apresentada como requisito à obtenção do título perante a Universidade Federal do Amazonas. Em suas palavras:

“A insegurança jurídica em relação ao cumprimento, pelo Estado, do previsto em legislação há muito vigente, beneficia grupos que atuam à margem da lei. A reserva legal (RL), por exemplo, foi introduzida em 1965 e só foi regulamentada em 2008, em especial em relação à averbação da RL. Mesmo levando 43 anos para ser regulamentada, uma medida de salvaguarda (art. 152 do Decreto nº 6.514, de 22/07/08) foi introduzida, estabelecendo um prazo de 180 dias para ser iniciado o cumprimento do decreto (BRASIL, 2008). Depois disso, vários outros decretos sucederam-se, apenas para adiar a averbação da RL. Em 2012, por meio da Lei nº 12.651, de 25/05/2012, foram introduzidos o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) (BRASIL, 2012a). Novo Código, novo prazo e nova salvaguarda. Dois anos, até 16/10/2014. Sem o devido cumprimento das

ADPF 857 / MS

exigências, novos decretos, MPs, novos prazos. Em 14/06/2019, por meio da MP nº 884, extinguiu-se o prazo para adesão ao PRA, mas manteve-se obrigatória a inscrição ao CAR (BRASIL, 2019a).

A reposição das RLs foi dificultada, mas o CAR é uma novidade e deve ser considerada como esperança promissora, diferente de tudo o que foi experimentado até agora. Isso vai mostrar que a governança ambiental apoiada apenas nos instrumentos de comando e controle não funciona (HIGUCHI et al., 2009). Com governança, será possível até controlar o desmatamento abaixo dos níveis projetados (MALHI et al., 2008). O CAR coloca os proprietários rurais como responsáveis pela preservação da vegetação nativa existente em seus domínios. Dessa forma, o art. 29 da Lei 12.651/2012 deu eficácia à norma constitucional insculpida no art. 225 da CF, segundo a qual a proteção do meio ambiente é dever de toda sociedade. Com a implementação do CAR, os órgãos terão um fôlego extra e poderão destinar seus recursos para a proteção das unidades de conservação. O CAR pode ser um importante avanço no combate à ocupação irregular de terras públicas, além de credencial obrigatória para a aprovação de planos de manejo florestal sustentável (MFS). Por tudo isso, trata-se de um poderoso instrumento para a defesa para a perpetuação da Floresta Amazônica e das populações tradicionais que vivem do extrativismo florestal.” (SARAIVA, Alexandre Silva. A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia. Tese de doutorado. UFAM, 2021)

84. De acordo com didática explicação colhida do sítio eletrônico institucional do programa, o CAR foi “[c]riado pela Lei nº 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de

ADPF 857 / MS

maio de 2014”, consubstanciando-se em “um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente – APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”¹¹

85. Ainda de acordo com a mesma fonte, “[a] inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais” (realcei).

86. Com as informações obtidas através do referido Cadastro, é possível cruzar os dados registrados quanto à “i) existência de plano de manejo autorizado; ii) autorização de desmatamento para uso alternativo do solo; iii) os dados cadastrais da pessoa que se declarou proprietário; iv) a área declarada como consolidada pelo proprietário (Artigo 3º, inciso IV da Lei 12.651/2012); v) se a ocupação efetiva do solo atendeu aos requisitos previstos no Artigo 5º da Lei 11.952/2009” com as imagens de satélite com alta resolução temporal e espacial, tais como aquelas obtidas através dos sistemas Planet Labs, SATVeg.

87. De acordo com o que preconiza o § 1º do art. 29 da Lei nº 12.651,

¹¹ Disponível em : <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acessado em 05/12/2023.

ADPF 857 / MS

de 2012, “[a] inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual”.

88. Ocorre que, a partir de informações obtidas pelo Núcleo de Processos Estruturais vinculado à Presidência desta Suprema Corte – criado na presente gestão do Ministro Roberto Barroso –, “[d]esde sua constituição, o CAR já recebeu mais de 7 milhões de cadastros, mas os Estados avaliaram apenas cerca de 2% dos dados enviados”.

89. Nesse diapasão, diante da centralidade ostentada pelo CAR e da evidente omissão das autoridades públicas estaduais e municipais, entendo ser imperiosa a cominação de prazo para que os referidos entes adotem as medidas técnico-administrativas necessárias ao adequado e tempestivo processamento das informações encaminhadas pelos particulares, com vistas à adequada atualização dessa fundamental base de dados.

90. Em acréscimo, e como medida indutora da elevação do padrão de integridade da atuação desempenhada pelos entes subnacionais a partir do engajamento gerado pela fiscalização social, entendo igualmente necessária a adoção de medida de transparência ativa, consubstanciada na divulgação em sítio eletrônico na rede mundial de computadores de informações gerenciais e específicas – desde que não estejam resguardadas por sigilo decorrente de eventual incidência de disposição da Lei nº 12.527, de 2011 – dos processos administrativos relacionados à autorização do desmate de determinada área.

91. Isso porque, a partir do cruzamento das informações obtidas em consulta ao CAR – devidamente alimentado – e daquelas aferidas no bojo de atos administrativos autorizadores da supressão da vegetação de determinada área, a própria população – inclusive por meio da atuação de organizações não governamentais – poderá verificar eventual

ADPF 857 / MS

desconformidade entre determinado espaço geográfico supostamente indicado para afetação ambiental — v.g. na condição de reserva legal, área de preservação permanente, reserva particular do patrimônio natural, etc. — e, concomitantemente, objeto de atividade exploratória¹²

92. 4. Como dado ilustrativo da relevância da medida indicada, a partir de consulta ao sistema Deter, alimentado pelo INPE, verifica-se que dos 283.233 focos de incêndio registrados no Cerrado entre agosto de agosto de 2019 e janeiro de 2024, apenas 77.059 estavam localizados em área não inscrita no CAR. Isso significa, portanto, que 206.174 focos (ou 72,8% do total) estavam em área inserida no CAR — mas sem qualquer tratamento ou validação pelos órgãos públicos competentes¹³. No mesmo sentido, matéria jornalística aponta que no primeiro semestre de 2023, 77% dos alertas de desmatamento no Cerrado foram em áreas cadastradas.¹⁴

93. Perpetua-se, assim, o ciclo vicioso de (i) alimentação de informações no Cadastro Ambiental Rural de forma autodeclaratória pelos pretensos proprietários; (ii) com vistas à regularização de área pretensamente ocupa de maneira lícita; (iii) com a subsequente indicação de determinada parcela para obtenção de autorização para supressão regular da vegetação; (iv) deferida, em processo administrativo por vezes não suficientemente instruído — e não acessível —; (v) culminando, na realidade prática, na cristalização do cenário anteriormente apontado, de caos informacional que, por sua vez, fulmina qualquer pretensa medida de combate a esse estado de coisas.

¹² Nesse sentido, SARAIVA, Alexandre Silva. A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia. Tese de doutorado. UFAM, 2021.

¹³ Disponível em <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/fires/biomes/aggregated/>. Acessado em 27/02/2024

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/07/06/inperegistra-queda-no-desmatamento-da-amazonia-e-aumento-no-cerrado.ghtml>. Acessado em 05/12/2023.

ADPF 857 / MS

94. Mantém-se, assim: [a] a regularização de áreas por vezes ilicitamente ocupadas por grileiros e outros atores responsáveis pela degradação ambiental da região; e [b] a efetiva supressão de área distinta daquela efetivamente autorizada.

Medidas de fiscalização, a importância das ações de comando e controle

95. É preciso, portanto, que haja o estabelecimento de mecanismos efetivos de fiscalização para que se possa alcançar o nível de integridade minimamente satisfatório para o desenho e implementação de uma política ambiental adequada.

96. Exemplo de iniciativa exitosa na combinação dos elementos aqui mencionados – uso de modernas tecnologias para maior acurácia na obtenção de dados de localização espacial associado à medidas de comando e controle capazes de reprimir tempestivamente as condutas irregulares identificadas – consiste no Programa Brasil M.A.I.S. – Meio Ambiente Integrado e Seguro, desenvolvido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir da edição da Portaria MJSP nº 535, de 29 de setembro de 2020.

97. De acordo com informações obtidas junto ao portal digital do programa, a plataforma “permite o acesso e compartilhamento das imagens de satélites diárias adquiridas pela constelação PlanetScope, composta por mais de 180 satélites, fornecidas no âmbito do contrato nº 018/2020 celebrado entre Polícia Federal e a Santiago & Cintra Consultoria – SCON”¹⁵. Ainda de acordo com a mesma fonte, “[o] compartilhamento das imagens por meio da Plataforma Web visa contribuir para que o acesso e a utilização dos produtos fornecidos sejam

¹⁵ Disponível em: <https://plataforma-pf.scon.com.br/#/reports>. Acessado em 19/02/2024

ADPF 857 / MS

potencializados e compartilhados entre as instituições e milhares de usuários públicos de todo Brasil cadastrados na Plataforma a partir de termo de adesão ao Programa Brasil M.A.I.S. a ser firmado junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pelas respectivas instituições públicas”¹⁶.

98. Atualmente, 375 instituições estão cadastradas na plataforma, acessada por mais de 88.000 usuários. Ainda de acordo com o sítio eletrônico institucional da iniciativa, o emprego dos dados fornecidos pela ferramenta ensejou o bloqueio de bens no montante de R\$ 15.150.386.986,19, contribuindo para apuração de danos ambientais orçados em R\$ 954.191.944,00¹⁷.

99. No mesmo sentido, rememoro a atuação da Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União em Defesa da Amazônia, instituída pela Portaria AGU n° 348, de 23 de setembro de 2020, que já ajuizou mais de uma centena de ações civis públicas com vistas à responsabilização pela prática de ilícitos ambientais, cobrando montante total de mais de R\$ 3,11 bilhões dos infratores ambientais¹⁸.

100. Portanto, para o estabelecimento das condições necessárias à implementação de uma política pública efetivamente vocacionada à adequada gestão dos solos no país — através da correta alimentação e gestão do CAR, e de outras medidas indutoras da utilização, pelos particulares envolvidos, de instrumentos de georreferenciamento em escalas satisfatórias, conforme métrica estabelecida pelas instâncias gestoras do INDE — , tem-se na concreta adoção de medidas de comando e controle devidamente estruturadas e de perene execução outra

¹⁶ Ob. cit.

¹⁷ Ob. cit.

¹⁸ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-03/forca-tarefada-agu-ficara-mais-um-ano-atuando-em-defesa-da-amazonia>. Acessado em 05/12/2023.

ADPF 857 / MS

inafastável condição de possibilidade à tutela verdadeiramente eficaz do meio ambiente.

101. É a partir desse contexto, por meio do qual procuro demonstrar, a meu sentir, a fundamental relevância de se promover solução que conjugue (i) medidas de gestão de dados ambientais e fundiários (ii) com ações de comando e controle; que passo à parte conclusiva do presente voto.

Análise específica dos pedidos deduzidos

102. Apresentadas as premissas norteadoras da avaliação que faço quanto à procedência, ou não, dos pedidos formalizados no bojo das três arguições apreciadas conjuntamente, passo à parte dispositiva do presente voto.

103. Diante da similitude verificada entre vários dos pedidos deduzidos no bojo de cada uma das três arguições, concentrarei a análise por grupos, da seguinte forma:

Julgo procedentes os pedidos:

I – Contidos nos itens **i), “a.” e “a)”** das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, **para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um “plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas”** [redação do item i), da ADPF nº 743, de teor muito semelhante às alíneas “a” das ADPFs nº 746 e 857]. **Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá**

ADPF 857 / MS

centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão;

| ADPF 743 | ADPF 746 | ADPF 857 |
|--|--|--|
| <p>1) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar e mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e prevenir que outras devastações dessa natureza não sejam mais vistas;</p> | <p>A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;</p> | <p>a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região;</p> |

II - Contido no **item x) da ADPF nº 743** para que o Governo federal apresente um *“plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO”*. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior. **Trata-se, a rigor, de pedido abarcado pelo item “a” da ADPF nº 746, já anteriormente acolhido.**

ADPF 857 / MS

III – Contidos nos **itens vii) da ADPF nº 743** e “e.” da **ADPF nº 746**, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

| ADPF 743 | ADPF 746 |
|--|--|
| <p>vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a 2019 e 2020, sobretudo a respeito das incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;</p> <p>1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;</p> | <p>A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.” (e-doc. 1, p. 58-59)</p> |

IV – Contido no **item xii) da ADPF nº 743**, para que *“os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados”*, em consonância com a fundamentação deduzida sobretudo nos itens 84 a 96 do presente voto.

V – Com esteio no raciocínio até desenvolvido, interpretando o comando constitucional que, de modo cogente, prescreve como dever do Poder Público e da coletividade zelar pela efetiva defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e em consonância com a ponderação feita na peça vestibular da ADPF nº 743, pugnano pela *“imposição de verdadeiras obrigações de meio”*, para que *“chegue-*

ADPF 857 / MS

se ao resultado constitucionalmente desejado” (e-doc. 1, p. 16), **determino, ainda,** medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para “[...] **que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para:**

- **processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;” e**

- **integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;”**

VI – **Determino à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e**

VII – **Determino que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.**

VIII – **Por último, determino, ainda, à União, que regulamente, no prazo de 180 dias, o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do PréSal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.**

ADPF 857 / MS

104. Quanto a esse último item, impede esclarecer que, nos termos da lei, os objetivos do Fundo são o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas. Ocorre que desde a sua criação, a União não regulamentou a destinação dos recursos para o meio ambiente e mudanças climáticas.

105. De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TC nº 028.706/2022-6), com relatoria do Min. Antônio Anastasia, **estima-se que o Fundo Social deva arrecadar cerca de R\$ 968 bilhões, entre 2023 e 2032. Apenas para fins de comparação, o PLOA de 2023 prevê um orçamento global para área ambiental, somando-se o Ministério do Meio Ambiente, Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, ICMBIO, Fundo Nacional do Meio Ambiente e outras entidades vinculadas de cerca de R\$ 5 bilhões.**

106. Neste sentido, é imprescindível que a União regulamente o uso do Fundo Social para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Julgo improcedentes os pedidos:

I – Deduzidos nos **itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens “b.”, “c.” e “d.” da ADPF nº 746; e nos itens “c)”, “d), e “e)” da ADPF nº 857, por vindicarem, todos eles, a adoção de medidas concretas, tais como o fornecimento de insumos e pessoal pelo governo federal, além da instalação de “salas de situação” ou “centrais de crise”, a partir de uma lógica contraditória com o reconhecimento da necessidade de elaboração de um plano de ação coordenada, integrada e interfederativa, a exemplo dos demais pedidos anteriormente deferidos, que devem ter o seu efetivo cumprimento fiscalizado pelo CNJ — a rigor, os pedidos deduzidos nos itens acima relacionados poderão ter sua razoabilidade melhor aferida nessa fase pós-decisional, por ocasião da própria elaboração dos**

ADPF 857 / MS

planos respectivos.

| ADPF 743 | ADPF 746 | ADPF 857 |
|---|--|--|
| ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, tarefa - composta por federais e eventuais militares | A elaboração e apresentação de autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde | c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre situações de incêndios |

ADPF 857 / MS

| | | |
|--|--|---|
| <p>estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;</p> | <p>das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;</p> | <p>florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;</p> |
| <p>iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e combate aos incêndios florestais, tais como bombas portáteis, mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres e aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;</p> | <p>c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir das articulações com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sendo prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;</p> | <p>d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item "c" seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tomadas públicas as ações da União e dos estados em relação à prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;</p> |
| <p>iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com</p> | <p>d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas</p> | <p>e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a repetição dos</p> |

ADPF 857 / MS

| | | |
|---|---|--|
| <p>atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;</p> | <p>universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;</p> | <p>incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;</p> |
| <p>v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;</p> | <p>de. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.” (e-doc. 1, p. 58-59)</p> | <p>f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;”</p> |
| <p>vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;</p> | | |
| <p>xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento,</p> | | |

ADPF 857 / MS

| | | |
|--|--|--|
| exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas; | | |
|--|--|--|

II – No **item “b)” da ADPF nº 857**, que pretende imputar à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada nos termos do item 108 deste voto, porque, **como anteriormente indicado, o CNJ é que deve ser a instância supervisora do referido plano.**

III – E, no **item “f)” da ADPF nº 857**, para que se estabelecesse, desde logo, multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas, resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão, a possibilidade de aplicá-las.

109. Por fim, quanto aos pedidos formalizados nos **itens viii), ix) e xiii)** da ADPF nº 743, e em pequena parcela do **item “a.” da ADPF nº 746** – *apenas quando faz alusão ao PPCDAm* – entendo se tratar de **questões já efetivamente apreciadas no bojo da ADPF nº 760 e da ADO nº 54**, a eles atribuindo a mesma solução ali apontada.

É como voto, Senhor Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

29/02/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Quero fazer um registro não só de agradecimento, porque eles nos trouxeram dados e elementos importantes, mas também do profissionalismo com que o Núcleo de Processos Estruturais tem atuado, subsidiando o trabalho não só de Vossa Excelência, mas o de todos os Ministros. E eu fui beneficiário para a formação da minha convicção no presente caso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André, permita-me?

Apenas para divulgar aos demais Colegas, porque o nosso trabalho acaba sendo muito solitário. Deixo registrado que o núcleo está a serviço de todos os Ministros, assim como a nossa área de consultoria econômica, para informações que possam subsidiar as decisões nos processos. E, evidentemente, em nome da transparência, citamos a fonte para que o jurisdicionado saiba que não é uma caixa preta.

Agradeço o registro de Vossa Excelência em nome dos integrantes do núcleo. Insisto que ele está à disposição de todos os Ministros.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Obrigado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Concedem-me um aparte, uma pequena intervenção, Presidente e Ministro André?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Apenas para registro, o Ministro Fachin, está atuando por videoconferência, porque está em Buenos Aires, representando o Supremo em uma reunião organizada pelo ex-Presidente da Suprema Corte Argentina, Ricardo Lorenzetti, amigo de todos nós, para debate sobre a atualização do Código Civil brasileiro.

É sempre um prazer ouvi-lo, Ministro Fachin. Vossa Excelência tem

ADPF 857 / MS

a palavra.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Muito obrigado, Presidente. Agradeço ao Ministro André.

Quanto à referência feita ao núcleo, eu gostaria de aproveitar o ensejo para me irmanar ao Ministro André no cumprimento aos integrantes do núcleo. Tenho me valido do trabalho do núcleo em diversas ações importantes, e o resultado tem sido de muito proveito para os nossos afazeres.

Por isso, pedi esse pequeno aparte para também registrar os meus cumprimentos e a grande valia do trabalho que lá tem sido realizado e levado a efeito.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Fachin.

Devolvo a palavra ao Ministro André.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro Zanin.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Se me permite o Ministro André, apenas para me somar às palavras, porque já tive oportunidade também de consultá-los. É um trabalho da melhor qualidade.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Agradeço aos Colegas.

29/02/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

APARTE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) – Ministro André Mendonça, em relação à determinação de elaboração de um plano de prevenção e combate a incêndios por parte do Governo Federal, esse tema está em desmatamento ou em queimadas?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Incêndios, em queimadas. Um plano de incêndios. Nós temos o PPCDAm para o desmatamento, mas não temos um programa específicos para incêndios.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Porque, na verdade, são delitos distintos - não é? -, queimadas e desmatamento.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Então, a determinação é para que haja um programa equivalente para combate a incêndio, tanto na Amazônia como também no Pantanal, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro, é só para eu entender.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Pois não, Ministro Barroso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ainda não é para fins de proclamação não, é para eu mesmo entender.

Nós estamos falando de incêndios espontâneos ou de incêndios criminosos?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Na verdade, acho que as duas coisas, Senhor Presidente. Porque, num

ADPF 857 / MS

primeiro momento, nós não temos como identificar a real causa.

O problema é que há de ter um plano de contingenciamento, de prevenção, de medidas de preparação já para o combate, em havendo um incêndio, acidental ou não, porque o problema dos dados de incêndios, eles vão existir, independentemente se a causa foi um acidente, ou se foi uma busca proposital da atividade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É porque a minha impressão, mas não tenho certeza, a região, no geral, é úmida, apesar de uma grande seca recente. Contudo, a estrutura da ocupação ilegal da terra, geralmente, é: extração ilegal da madeira nobre; e, depois, eles tocam fogo na vegetação remanescente, para depois colocar o pasto, colocar o gado e tentar regularizar. Essa é a dinâmica da grilagem.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Essa é a dinâmica do crime.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Há a dinâmica da cidadania, vamos dizer assim: é um cigarro às vezes. Então, na região do Pantanal, por vezes, isso acontece; no Cerrado acontece muito.

O fato é que, independentemente da causa, nós precisamos ter uma atuação do Estado para prevenir e, depois, para minorar os efeitos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Está certo. Era só para eu entender.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Se me permite, Ministro.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Pois não, Ministra?

ADPF 857 / MS

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Nesses incêndios, há alguns planejamentos dos governos. Tanto é, que tivemos, há mais de dez anos, um programa de governo – salvo engano para as eleições de 2010 –, em que o Ministro de então da Casa que estava no Tribunal Superior Eleitoral proibiu que o governo, no período pré-eleitoral, fizesse programas, como são proibidos, relativos ao desmatamento. Fez isso lá e caiu aqui. Nós julgamos dizendo: "Não! Essa divulgação, informação como programa de governo preventivo é obrigatória. Esse não é por causa de período eleitoral nem está promovendo ninguém".

Essa determinação, portanto, caiu aqui exatamente porque existem esses programas independentemente de quem os leve a efeito, como Vossa Excelência acaba de explicar.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Eu não trouxe aqui, lembro-me, era ministro da Justiça - eu assumi o ministério em 2020 -, e naquele ano houve uma grande quantidade de incêndios na região do Pantanal. E nós disponibilizamos, recordo-me, toda a estrutura para o Corpo de Bombeiros e os estados da região ali do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, mas não havia um plano prévio já para, em caso de focos de incêndio, quais seriam as medidas a serem adotadas.

Nós preparamos isso no âmbito do ministério, não lembro se cheguei a concluir esse trabalho, ou se ficou para o meu sucessor, mas isso acabou sendo importante no ano seguinte.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

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

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA (17878/DF)

ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

ADV.(A/S) : MAURICIO SERPA FRANCA (24060/MS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pelo requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, o Dr. André Brandão Henriques Maimoni; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário,

6.12.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul; pelo *amicus curiae* Laboratório do Observatório do Clima, o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 7.12.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro André Mendonça (Relator), que 1) julgava procedentes os pedidos formulados nas arguições de descumprimento de preceito fundamental 743, 746 e 857: I - contidos nos itens i) da ADPF 743, "a." da ADPF 746 e "a)" da ADPF 857, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF n° 760 e da ADO n° 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um "plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas", devendo o referido plano ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II - contido no item x) da ADPF n° 743 para que o Governo federal apresente um "plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO", devendo o plano ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III - contidos nos itens vii) da ADPF n° 743 e "e." da ADPF n° 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV - contido no item xii) da ADPF n° 743, para que "os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados"; V - para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para "[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: a) processar, no mínimo, 70%

das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções"; VI - para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII - para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal; VIII - por último, para determinar, ainda, à União que regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas; 2) julgava improcedentes os pedidos: I - deduzidos nos itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens "b.", "c." e "d." da ADPF nº 746; e nos itens "c)", "d), e "e)" da ADPF nº 857; II - deduzido no item "b)" da ADPF nº 857, que pretende imputar à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada nos termos do item 108 deste voto; III - e deduzido no item "f)" da ADPF nº 857, para que se estabelecesse, desde logo, multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas, resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão, a possibilidade de aplicá-las, 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

14/03/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857 MATO GROSSO DO SUL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Senhor Presidente, apenas para rememorar, estamos julgando três ADPFs, as de números 743, 746 e 857, cujos objetos e alguns dos pedidos, em boa medida, estão entrelaçados com os dois processos que acabamos de julgar sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Quais as peculiaridades basicamente desses três processos, bem sinteticamente? Um, que inclui a discussão sobre o Pantanal e, dentro do Pantanal e da Amazônia, a questão de incêndios. Não apenas desmatamento, mas também incêndios. O segundo aspecto diferencial relevante é que inclui os estados, ou seja, não apenas a União, o que possibilitará ao Tribunal, em adotando medidas de acolhimento do pedido, fazer determinações também aos entes federados.

Na esteira dessa discussão, votei para que o Governo Federal apresentasse um plano, no prazo de 90 dias, para prevenção e combate a incêndios no Pantanal e na Amazônia. Um plano que englobasse monitoramento, georreferenciamento, estatísticas, metas, etc., que seria, caso acolhido meu voto, na fase de execução, objeto de acompanhamento por parte do CNJ.

O segundo ponto da procedência que acolhi diz respeito à determinação para que o governo também apresente um plano de recuperação da capacidade operacional do sistema nacional chamado Prevfogo. O acolhimento desse pedido, que é um pedido mais específico, já está também embutido no acolhimento do primeiro pedido, para que apresente um plano mais global, também no prazo de 90 dias.

O terceiro pedido acolhido é para que haja uma divulgação, de modo detalhado, dos dados de execução orçamentária, aplicação basicamente do princípio da transparência.

O quarto diz respeito aos governos estaduais, para que eles mantenham disponíveis e tornem públicos os seus processos internos, no

ADPF 857 / MS

âmbito das suas Secretarias de Meio Ambiente, concernentes aos licenciamentos ou negativa de licenciamentos de supressão vegetal.

O quinto pedido acolhido diz respeito à determinação para que, também em 90 dias, o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente uma complementação ao plano de ação e prevenção, que é o PPCDAm. Aqui já há uma correlação bastante estreita, porém, com alguns aspectos específicos, no que envolve o cadastramento de bens imóveis. Há algumas determinações em relação ao CAR.

Só resgatando: temos um indicador muito baixo de execução da inserção e gestão de dados no CAR. Estaríamos aqui determinando que esse plano previsse que, no prazo de 18 meses, alcançaríamos, em primeiro lugar, um cadastramento adequado de 70% das informações prestadas em relação ao CAR. Vários órgãos têm várias bases que se interconectam e que se contradizem com informações, o que cheguei a nominar "fauna de base de dados". Determinaríamos que também houvesse uma melhor gestão dessa base de dados, portanto uma integração dos sistemas de monitoramento do desmatamento e da titularidade fundiária, além da questão da autorização da supressão de vegetação, ampliando, assim, o controle automatizado do desmatamento ilegal e possibilitando a aplicação das sanções.

Ainda, item 6: uma elaboração de relatórios semestrais, que hoje são anuais, sobre os resultados das medidas, também em uma fase de execução, logicamente, perante o CNJ, que fosse feito acompanhamento por parte do Observatório de Meio Ambiente do Poder Judiciário, no âmbito do CNJ - item 7.

O item 8, fruto de uma sugestão da equipe dirigida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, de acompanhamento das ações estruturantes, dessa área estratégica do Supremo Tribunal Federal. Aqui é um ponto em que estou trazendo um aditivo, porque havia consignado a determinação para regulamentação do Fundo Social, mas sem consignar um prazo. Entendi, por bem, o prazo de 6 meses, no caso, aqui, 180 dias, para que o governo possa regulamentar a matéria. Entendo que esse é um prazo razoável

ADPF 857 / MS

para essa finalidade, considerando que, desde 2010, não há uma regulamentação para a destinação dos recursos do pré-sal, que preveem, dentre outras áreas, uma destinação desses recursos para a área ambiental, julgando improcedente a adoção de algumas medidas concretas, que são interessantes, mas que entendo que têm que estar previstas, primeiro, no plano. Não somos nós que vamos dizer o que vai estar no plano. É o governo que tem que apresentar o que está no plano. A execução dessas medidas tem que ser acompanhada em uma fase posterior. Estou julgando improcedentes esses pedidos, reafirmando a atribuição, depois, ao CNJ, e não à 4ª Câmara de Revisão do Ministério Público.

Deixo de aplicar multa, porque, se estamos determinando um plano, não tenho que aplicar multa para um plano que sequer ainda tenho. Se houver necessidade de aplicação de multa, será em uma fase posterior de descumprimento dos comandos que o Supremo vier a estabelecer.

Essa é a síntese, Senhor Presidente, agradecendo a concessão da palavra.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ministro André, só uma questão. Vossa Excelência está reajustando o voto em relação ao acompanhamento da 4ª Câmara, é isso?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Não, estou julgando improcedente. O que trago de reajuste, vamos dizer assim, na verdade, é uma especificação, é o prazo para regulamentação do Fundo Social, referente ao pré-sal.

Eu tinha dado uma determinação, à luz do meu voto, sem concessão de prazo. O governo não pode, do dia para a noite, ser obrigado a trazer uma regulamentação dessa natureza.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Obrigado!

14/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, Senhoras e Senhores, saúdo os nobres Pares, o Ministério Público e todos aqueles que nos acompanham, especialmente advogadas e advogados.

Nesse processo construtivo de convergências que temos construído a partir do voto da Ministra Cármen e do Ministro André, eu diria que os temas de controvérsia se foram reduzindo. Agora, mais ainda, uma vez que, com os reajustes do voto do Ministro André, certos pontos, nos quais divergiria, foram superados, sobretudo porque ele alongou alguns prazos, de 15 dias, 20 dias, para 90 dias, o que me parece razoável. Eu ia propor 120, mas, neste caso, acompanho o eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Cento e vinte dias para?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Para os planos.

O Ministro André havia proposto, originariamente, 15, agora, ele reajustou para 90. Estou de acordo com ele.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Também não é irrazoável 120.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não, estou de acordo com 90 dias.

Mantenho, Senhor Presidente, apenas três divergências, louvando o trabalho do eminente Relator. Assim como fiz em relação à Ministra Cármen, faço, agora, em relação ao Ministro André. De fato, são dois materiais de grande qualidade, que marcam, sem dúvida, uma página na construção da política pública ambiental e da concretização do art. 225 da Constituição Federal em nosso país.

Reiterando as homenagens à Ministra Cármen e ao Ministro André, pontuo as três divergências à luz do voto de Sua Excelência o eminente Relator.

No voto dele, no item 4 da tabela, que se refere ao item XII da ADPF

ADPF 857 / MS

743, ele propõe que os governos estaduais publicizem os dados relativos à autorização de supressão de vegetação em 15 dias. Vivi isso governando um estado durante 7 anos e 3 meses. É uma imensa dificuldade. Lamentavelmente, Sua Excelência, com muita precisão, apontou as dificuldades operacionais que embaraçam, de fato, todos esses cadastros e todas essas tramitações. Esse é um obstáculo ao exercício da cidadania, ao controle social, que deve ser superado. Concordo com o Ministro André no que se refere à medida, à providência, apenas sugeriria a revisão do prazo: em vez de 15 dias, 60 dias em relação aos governos estaduais.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Permita-me, Ministro.

Sem problema nenhum, não vejo problema nenhum, mas explicito talvez o porquê do prazo de 15 dias. Pouquíssimos estados hoje não têm essa disponibilização. É apenas a abertura dos dados, não necessariamente construir o melhor sistema, mas esses dados têm que estar disponíveis.

Entendo logicamente que, se é para implantar algo mais concreto, deveríamos dar um prazo maior, mas também não finco pé. Volto a pedir, Senhor eminente Presidente: estamos querendo mais é traçar um caminho do que essencialmente definir um marco rígido de alcance de determinados comportamentos, vamos dizer assim.

Por ora, mantenho os 15 dias. Apenas trago essa justificativa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sugeri 60 dias exatamente porque nosso país é imenso e tem muitas desconformidades intrafederativas. Pensando exatamente naqueles que têm mais dificuldades, parece-me que seria um prazo mais razoável, mas evidentemente o debate pode iluminar melhor essa possível controvérsia.

Presidente Barroso, temos, contudo, duas divergências mais profundas. Faço alusão a elas em que, aí sim, a divergência é total em relação àquilo que defende o eminente Relator. Apenas dois itens.

O primeiro, relativo à temática do CAR. O voto do Ministro André tem coerência quando aponta a improcedência de uma série de pedidos,

ADPF 857 / MS

que acompanho, exatamente porque ele considera que essas medidas constituiriam objeto do plano, por serem medidas concretas. É o item 5 da tabela do voto do Ministro André, em que ele fala de prazos para o CAR e assim sucessivamente.

Penso, Senhor Presidente e ilustre Relator, que, nessa providência relativa ao CAR - realmente um cipoal nacional -, houve uma série de mudanças de competências, de atribuições. Originariamente era do Ministério do Meio Ambiente; no governo pretérito, mudou para o Ministério da Agricultura; havia um financiamento do BNDES para a elaboração do CAR.

O CAR avançou, é verdade, na autodeclaração, sobretudo dos grandes proprietários, mas há muita superposição de CAR, unidade de conservação federal e terras indígenas, levando a pleitos sucessivos de declaração de nulidade de CAR por superposição com terras públicas. Não houve processo de homologação por deficiência desse sistema tecnológico. A realidade é essa, pelo menos, foi o que vivi à frente do Governo do Maranhão. O cidadão, proprietário, fazia o CAR, mas, na hora de homologar definitivamente, que exigiria uma providência, então, do Ministério da Agricultura e não mais do Ministério do Meio Ambiente, essa homologação não era feita. Acho que esse dado foi referido, inclusive, pelo Ministro André em seu voto: apenas 5%, algo assim, estariam efetivamente homologados.

De modo que divirjo desse ponto portanto. Creio que essas providências atinentes ao CAR devem ficar para o plano, por serem medidas concretas, complexas, que não temos elementos técnicos, neste momento, para aquilatar o estado da arte, para aquilatar se há sistema para fazer isso. Lembro que estamos falando de dezenas de milhões de propriedades em um país de 8 milhões, 511 mil quilômetros quadrados. Preferiria em relação à temática do CAR uma autocontenção. Exigimos que o plano trate do CAR, mas não fixamos prazo, não fixamos metas e deixamos o processo dialógico de construção do plano chegar à conclusão de percentuais e de prazos. Tenho, portanto, essa divergência com o Relator.

ADPF 857 / MS

Finalmente, a última.

Sua Excelência preconiza a regulamentação do Fundo Social -nessa distribuição que ele fez agora, é o item VIII do voto. Ele defende a regulamentação, no prazo de 180 dias, do Fundo Social previsto pelo artigo 47 da Lei nº 12.351. Novamente, aqui, vou pelo caminho da autocontenção, porque este Fundo Social não é sequer específico para matéria ambiental. Ele tem uma abertura, uma destinação discricionária. Ele pode ser para o tema ambiental? Pode, mas pode não ser. Ele pode ser para educação, para saúde, para habitação, para saneamento. Creio que é um passo adiante ou um passo além do que deveríamos dar, fixar, sem a leitura, neste momento, das questões orçamentárias, dizermos de maneira mandatória que o Fundo Social tem que ir para o meio ambiente. Pode não ir, esse é um tema que o Congresso vai tratar. De maneira que peço vênia ao Relator para nesse ponto também divergir.

Creio que, novamente, podemos prever que um Fundo Social integre o plano, mas sem fixar prazos, metas, nada desse tipo. Creio que não temos acervo informacional, dados técnicos, para avançar além daquilo que podemos avançar, resultando de duas, uma: ou determinamos algo impossível, o que resulta na inexecução, portanto na frustração da autoridade do Tribunal, ou, por outro lado, em havendo cumprimento, pode resultar em efeito deletério a outras políticas públicas.

É certo que o Supremo controla, mas lembro que temos um tema de repercussão geral que diz que o Poder Judiciário, quando controla políticas públicas, fixa programas, diretrizes, mas não medidas concretas, a não ser excepcionalmente. Particularmente, apesar de ter, a estas alturas, 35 anos como servidor público, em vários espaços, não me sinto informado para dizer que o Fundo Social deve ir para o meio ambiente. Realmente, eu substituiria as alusões tanto ao CAR quanto ao Fundo Social como referências para constar do plano que vai ser apresentado em 90 dias.

No mais, Senhor Presidente, adiro, concordo e compartilho integralmente com as preocupações de Sua Excelência o eminente Relator.

É o meu voto.

ADPF 857 / MS

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Flávio Dino, são muitas questões. Estou só tentando organizar, para, depois, podermos votar adequadamente. Sinteticamente, e o Ministro André me corrija, o voto de Vossa Excelência tem como pontos centrais:

I - Elaboração de um plano de prevenção e combate aos incêndios do Pantanal e da Amazônia em 90 dias.

Ministro Flávio Dino está de acordo?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Estou de acordo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais em 90 dias.

Ministro Flávio Dino está de acordo?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - De acordo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Que os estados e a União detalhem os motivos da baixa execução orçamentária para o meio ambiente no tocante aos anos de 2019 e 2020.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - De acordo, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - IV - Que os governos estaduais, por meio de suas Secretarias de Meio Ambiente, tornem públicos, em até 15 dias - no voto do Ministro André, 60, no do Ministro Flávio Dino -, os dados referentes à autorização de supressão vegetal e que a publicidade passe a ser doravante a regra para os referidos dados.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Exatamente isso, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Estou fazendo isso para organizar a votação.

V - Que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação com

ADPF 857 / MS

medidas concretas para:

a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas ao Cadastro Ambiental Rural, preferencialmente com o uso de análise dinamizada.

Aqui o Ministro Flávio Dino discorda não do plano, mas da fixação de um percentual e de um prazo?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Não do prazo de 90 dias para apresentar o plano?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não. Discordo dos 18 meses e dos 70%, porque tenho medo de ser inexecutável, em razão da complexidade da matéria.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - E ainda nesse item do plano de 90 dias:

b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções. De acordo.

VI - relatórios semestrais sobre ações e resultados das medidas adotadas do PPCDAm, a serem disponibilizadas publicamente em formato aberto.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - De acordo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - VII - Que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do CNJ, monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento.

Esse é um Observatório importante - até já marquei a data de instalação -, coordenado pelo Ministro Herman Benjamin, como observei ontem.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Minha posição é pública: ressalvo e adiro à posição do Colegiado.

De acordo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ótimo.

ADPF 857 / MS

Por fim, o Ministro André está determinando que a União regulamente o Fundo Social, previsto na Lei nº 12.351, constituído a partir da destinação dos recursos do pré-sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Aqui, leio para os Colegas o que diz o art. 47 da Lei nº 12.351:

"Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:"

E aí vêm os diferentes itens em que deve haver investimento desse Fundo:

- "I - da educação;
- II - da cultura;
- III - do esporte;
- IV - da saúde pública;
- V - da ciência e tecnologia;
- VI - do meio ambiente; e
- VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas."

O Ministro André está dizendo que é preciso regulamentar o Fundo e que, pelo menos, parte dos recursos têm que ser destinados ao meio ambiente. O Ministro Flávio Dino se opõe a essa determinação de regulamentação do Fundo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sugiro a Vossa Excelência, Presidente, fazendo a leitura sucessiva, que há o § 1º no art. 47, remetendo ao tema da discricionariedade os programas e projetos de que trata o *caput* - que Vossa Excelência acabou de ler -: observarão o PPA, a LDO e a LOA. Acho que isso é previsível e chamo a atenção também para o art. 48, onde realmente há a complexidade de Fundo Social:

"Art. 48. O FS tem por objetivos:

- I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

ADPF 857 / MS

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis."

Eu não vejo esse pedido realmente nos autos. Ainda que a causa de pedir seja aberta, ela também não comporta tudo. Respeitosamente ao eminente Relator, acho que isso está muito além. Acho que devemos adotar uma técnica segura para os créditos extraordinários, como adotamos nos casos relatados pela Ministra Cármen. Podemos aludir ao Fundo Social como uma possibilidade, mas sem ser mandatório. Essa é a divergência: tanto em relação ao prazo quanto em relação à afetação. Creio que isso está coberto pela discricionariedade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro André.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Ministro Presidente, agradeço ao Flávio Dino pelo voto, não só pela posição que externa, ainda que com as divergências consignadas. Sem dúvida nenhuma, suas razões foram explicitadas. Respeito todas elas, quero consignar.

14/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

(RELATOR) - Apenas alguns esclarecimentos que considero importantes,
Senhor Presidente.

Quanto à questão do prazo de 15 dias, eu até reajusto.

Acho que essa é uma questão muito pouco relevante, se 15 ou 60 dias. Já
adianto que estou reajustando, embora tenha feito aquele esclarecimento.

Eu teria uma preocupação maior se nós estivéssemos impondo uma
sistemática de transparência ativa, vamos dizer assim. Isso, sem dúvida
nenhuma, entendo que é algo mais complexo, mas, no tocante ao aspecto
que foi tratado, já há um reajuste, da minha parte, de 60 dias.

Sobre a questão do prazo de 18 meses do CAR, cumpre
esclarecer aos eminentes Pares que os dados já estão lá, só que esses
dados não foram processados. Não é obter novos dados. Dezoito meses
para isso, para 70% dos dados já disponíveis, entendo que é uma questão
de gestão fundamentalmente.

ADPF 857 / MS

Então, com a devida vênia, mantenho esse prazo de 18 meses para esses 70%, em função de todo o estudo que fiz a respeito do assunto, repito, ouvindo, principalmente, respeitados professores da Universidade Federal do Pará que há anos, há décadas, estudam essa matéria. Só um registro: eles tentam colaborar e não conseguem. Eles têm demandado o Poder Público - o Governo Federal -, ao longo desses anos todos - e são vários anos, eu diria, décadas -, e não há um avanço mínimo de registro desses dados em números satisfatórios. Nós estamos hoje com cerca de 2 ou 3%, com os dados já disponíveis. É questão de você fazer o processamento.

O que eu pondero em relação a isso? Que deve haver, de fato, uma consignação de prazo. Entendo que 18 meses é razoável.

Eu quero resgatar um ponto. O Ministro Alexandre de Moraes tocou em um assunto que esteve sob a relatoria de Sua Excelência. Quando se discutia aquela questão do fundo que estava sendo destinado à Petrobras, foi muito importante a construção que o Ministro Alexandre fez, que contou com o consenso naquela época.

Entre vários itens, nós fizemos duas destinações iniciais: uma diretamente no Ministério do Meio Ambiente e uma

ADPF 857 / MS

segunda, para a regularização fundiária, que era em torno de 300 milhões de reais. Depois de feito o acordo, houve uma série de gestões políticas, que o Ministro Alexandre acabou acolhendo, mas inclusive via Procuradoria-Geral da República junto a ministérios, redistribuindo os valores, e o dinheiro que havia para regularização fundiária evaporou. Esse objetivo nós tínhamos de alcançar, com a Ministra Teresa Cristina, àquela época, com aqueles recursos, canalizar recursos, canalizar estrutura, para que nós viabilizássemos essa regularização.

Então, estou trazendo uma justificativa. Nós nos frustramos. Posteriormente, nós fomos ao Ministério da Economia - a Ministra Teresa Cristina e eu -, literalmente reclamar, por entender que não havia sido adequadamente cumprido o objeto do acordo, mas, no final das contas, os recursos não vieram. E foi da minha parte uma das frustrações em termos de gestor público no âmbito do governo, seja como AGU, seja, posteriormente, como Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Aqui a gente não está para corrigir frustrações. A gente está tentando canalizar, na medida do melhor entendimento possível de cada um de nós, os esforços de, à luz de uma interpretação constitucional, dar um direcionamento adequado à solução do problema.

ADPF 857 / MS

Por isso, entendendo a divergência trazida pelo Ministro Flávio Dino, eu volto a dizer que aqui é uma questão de gestão de recursos humanos e financeiros e de processar algo que, em tese, já está lá, para processar as informações prestadas até a presente data. Não é para buscar nova informação, mas cadastrar o que tem lá.

14/03/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL****DEBATE**

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) Com o respeito ao Fundo Social - apenas esclarecendo e reforçando minha posição -, a lei é de 2010. Estamos há 14 anos sem regulamentação. Se não tivermos uma regulamentação, esse recurso ficará sem uma destinação adequada, quando nós estamos diante de um problema estrutural. As ações que nós estamos julgando dizem respeito à questões estruturais do nosso país.

Por vezes - aí a minha ênfase em manter essa determinação -, o que acontece na prática dos governos? Por melhor que seja o ministro do Meio Ambiente, ele não tem força política diante do ministro da Fazenda, e o atendimento de determinadas políticas públicas fica sempre relegado a terceiro, quarto, quinto plano. Então, acolhendo o estudo - repito - feito no âmbito do Supremo Tribunal Federal pelo núcleo estratégico das ações estruturantes, entendo -, conforme decisão do Tribunal de Contas, temos, ao longo desses anos, quase um trilhão de reais que não estão regulamentados para áreas essenciais de políticas públicas. Agora, sem dúvida, quem irá fazer o regulamento? E não devemos - penso - entrar no mérito do regulamento, qual a parte, o quinhão de cada área, qual o prazo, qual a evolução gradativa da aplicação dos recursos. Entendo que isso esteja no âmbito da discricionariedade do governo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André, a lei, pelo que olhei aqui rapidamente, não prevê expressamente a regulamentação do fundo, certo?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Prevê.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Prevê? Qual é o artigo?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência tem razão

ADPF 857 / MS

no sentido do regulamento executivo, do Poder Executivo, mas a regulamentação da PPA, LDO e LOA. Os objetivos estão no art. 48. Chamo a atenção em relação a isso. Não são apenas áreas sociais, há objetivo de macroeconomia.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu entendi bem. Em rigor, a posição adotada pelo Ministro André é a de quem constata uma omissão do poder público em regulamentar. Por isso eu estava em busca de onde estava a imposição do dever.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Também não há como não regulamentar. A regulamentação é necessária. Logicamente, as previsões que vierem a ser regulamentadas deverão ter consonância com as leis orçamentárias correspondentes. Porém, considerando haver uma plêiade de políticas e recursos que demandam uma análise de impacto orçamentário, sem dúvida nenhuma, mas também de direcionamento e equalização das diversas políticas públicas previstas na lei à luz de definição de prioridades pelo governo, não há como se dar início a essa execução sem a devida regulamentação.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Presidente, apenas um aparte.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Talvez o termo “regulamentação” mereça reflexão. No meu entendimento, o ministro André Mendonça está se referindo a uma concretização. Nós temos uma lei que completará 14 anos e que prevê expressamente a destinação de parte desse fundo para o meio ambiente; e não só para ele, mas para a mitigação de adaptação de mudanças climáticas. Todavia, até agora, nada foi repassado, detectando-se omissão. O que se deseja? A concretização da norma. Decorre dessa concretização a normatização. Logo, não sei se a expressão correta seria “determinar que concretize”, ou “que regulamente”.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

ADPF 857 / MS

(PRESIDENTE) - Eu li, agora, o art. 49. Em rigor, não tem como o Fundo operar.

Diz o art. 49:

"Art. 49. Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;"

Portanto tem que estabelecer qual é a parcela. Senão você não sabe. Quer dizer, o Fundo, na verdade, se eu não estou enganado, gostaria de verificar, ele não existe no sentido de que o dinheiro esteja lá. Não é o caso do que nós tivemos aqui no Fundo Clima, em que o dinheiro existia, estava depositado e não havia programas, porque era um dinheiro carimbado, era um dinheiro como o Fundo Amazônia, um dinheiro que vinha de fora, Noruega, Alemanha, uma fração da Petrobras. Só podia ser aplicado para aquela destinação, e o governo deixou parado.

Aqui, pelo que eu entendo, mas acho que nós podemos apurar até a continuidade do julgamento, esse dinheiro não existe, porque nunca foi recolhido, porque não se definiram quais as parcelas que deveriam ir para o Fundo. Portanto, a falta de regulamentação faz com que o Fundo em rigor não exista.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Na verdade, ele cumpre os papéis que estão no art. 48, é para isso que eu faço questão de chamar a atenção. E acho que o Tribunal vai além ao invadir uma seara que é do Poder Executivo e do Poder Legislativo, porque há metas no, art. 48, de macroeconomia. Não há uma afetação na lei para que seja da educação, da saúde, do esporte. Tem uma margem de discricionariedade, e eu não vejo como nós possamos dizer que aquilo que é feito em relação ao art. 48, portanto com base legal, não é legítimo. Talvez a uma alusão genérica, sem prazo, eu poderia aderir, mas realmente acho que é muito além. O Tribunal pode muito, mas não pode tudo, parece-me.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

ADPF 857 / MS

(PRESIDENTE) - Que a lei ficou inefetiva é fato. O que eu estou fazendo é uma reflexão conjunta sobre se há um dever que justifique uma intervenção apontando uma omissão ilegítima. É esse o ponto. Não estou nem me manifestando, estou só tentando equacionar o problema.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Apenas esclarecendo, regulamentar é atendendo também esses princípios do art. 48. Logicamente não é impondo que esse dinheiro tem que ir em tal tempo e enquadrando o Poder Executivo em uma determinada linha. Mas, da inércia para a ação, nós precisamos dar esse passo. Essa é a minha palavra, essa é a ideia.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu bem entendi o ponto. Muito obrigado, Ministro André.

Ministro Zanin, Vossa Excelência teria um voto breve, ou preferiria votar na próxima? Eu transferiria para o início da sessão na quarta que vem. Nós temos a revisão da vida toda, mas concluiríamos esse julgamento e, na sequência, faríamos a revisão da vida toda, que também não quero deixar essa matéria em aberto indefinidamente. Pois não, Ministro.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Eu acho melhor, Senhor Presidente, talvez continuarmos na próxima sessão. Especificamente em relação a esse aspecto da regulamentação do Fundo, sem antecipar uma posição, mas o que me parece, para a reflexão, é que talvez estejamos indo muito além do objeto das três ações que estão em julgamento, porque aqui não houve, parece-me, manifestação específica dos atores do processo, da própria União. De modo que nós estaríamos a deliberar sobre um assunto, talvez, sem o contraditório e sem maiores informações sobre o estado atual do Fundo, como apontou também o Ministro Flávio Dino. Então, só tenho essa preocupação de estarmos deliberando sobre algo em que não houve o contraditório, não houve a manifestação da própria União e talvez ainda faltem informações para que possamos decidir a respeito do tema.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

ADPF 857 / MS

(PRESIDENTE) - Então, para todos poderem se programar, inclusive os advogados, nós vamos retomar este julgamento na quarta-feira, no início da sessão. Se concluirmos, passamos para a revisão da vida toda e, se não concluirmos, a revisão da vida toda será julgada na quinta-feira.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

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

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA (17878/DF)

ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

ADV.(A/S) : MAURICIO SERPA FRANCA (24060/MS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pelo requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, o Dr. André Brandão Henriques Maimoni; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado

da União. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 6.12.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul; pelo *amicus curiae* Laboratório do Observatório do Clima, o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 7.12.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro André Mendonça (Relator), que 1) julgava procedentes os pedidos formulados nas arguições de descumprimento de preceito fundamental 743, 746 e 857: I - contidos nos itens i) da ADPF 743, "a." da ADPF 746 e "a)" da ADPF 857, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF n° 760 e da ADO n° 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um "plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas", devendo o referido plano ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II - contido no item x) da ADPF n° 743 para que o Governo federal apresente um "plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO", devendo o plano ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III - contidos nos itens vii) da ADPF n° 743 e "e." da ADPF n° 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV - contido no item xii) da ADPF n° 743, para que "os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados"; V - para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para "[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da

Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções"; VI - para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII - para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal; VIII - por último, para determinar, ainda, à União que regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas; 2) julgava improcedentes os pedidos: I - deduzidos nos itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens "b.", "c." e "d." da ADPF nº 746; e nos itens "c)", "d), e "e)" da ADPF nº 857; II - deduzido no item "b)" da ADPF nº 857, que pretende imputar à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada nos termos do item 108 deste voto; III - e deduzido no item "f)" da ADPF nº 857, para que se estabelecesse, desde logo, multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas, resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão, a possibilidade de aplicá-las, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Alexandre de Moraes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 29.2.2024.

Decisão: Após o Ministro André Mendonça (Relator) reajustar seu voto para aditar ao item VIII o prazo de 180 dias para a regulamentação do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei n. 12.351/2010, e, quanto ao item IV do seu voto, conceder o prazo de 60 dias para que os governos estaduais tornem públicos os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação; e do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator para conhecer e julgar parcialmente procedentes as arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743, 746 e 857, mas divergia por completo das medidas constantes dos itens V, V(a), V(b) e VIII do voto do

Relator, o julgamento foi suspenso. 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

20/03/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, eu queria apenas remarcar a divergência, uma vez que ela será objeto de deliberação. É bem brevemente.

Em primeiro lugar, é claro que nós estamos diante de uma ADPF com causa de pedir aberta, mas isso, evidentemente, tem fronteiras. Essa temática do Fundo Social não foi debatida em momento algum do *iter* processual. Há que se observar, de algum modo, o princípio do contraditório, o art. 5º, LV, da Constituição.

Eu tenho total simpatia pela tese do Ministro André, desde que em ação própria. Nós estamos discutindo aqui um tema de meio ambiente.

Nós podemos impor, diante de uma deliberação legislativa de múltiplos destinos, que o meio ambiente seja destinatário? Por que nós podemos fazer isso, se há lei expressa quanto à matéria, e diz que, caso a caso, há o PPA, a LDO e a LOA?

Eu não vejo que nós possamos avançar, Senhor Presidente, nessa direção. Concordo, assim como em relação ao CAR, com que haja a menção ao Fundo Social, mas faço questão de sublinhar três diferenças em relação a Sua Excelência o Ministro André.

Primeiro, tenho dúvida se houve observância mínima ao contraditório em relação a esse tema.

Segundo, considero que nós não podemos impor destino a esses recursos do Fundo Social. Veja que a Lei Complementar nº 203, de 15/12/2023, determinou que o *superavit* desse fundo seja destinado ao programa que vem sendo chamado de "Pé-de-Meia", permanência de estudantes no ensino médio.

É uma decisão do Parlamento e do Poder Executivo. Nós vamos nos imiscuir neste tema, para dizer: "Não, não! Não é educação, é meio ambiente"? Com base em quais critérios?

Então, não vejo que nós tenhamos condições. Repito: o Relator

ADPF 857 / MS

aludiu ao Fundo Social como uma possibilidade. Concordo. Entretanto, discordo veementemente, respeitosamente, que nós possamos impor um determinado destino, no caso o meio ambiente, por mais nobre que seja, e que nós não podemos impor uma dada regulamentação ou um prazo, na medida em que nós temos uma regulação clara em lei plenamente vigente.

Portanto, são esses, Senhor Presidente, os três motivos pelos quais tenho uma diferença, nesse ponto, mais uma vez louvando o trabalho do eminente Relator.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

(RELATOR) - Senhor Presidente, sem querer me alongar também, e agradecendo o apontamento do Ministro Flávio Dino, gostaria apenas de consignar que a própria lei diz que uma das finalidades é o meio ambiente. Igualmente, em momento nenhum, se imporia ao Poder Executivo, nessa regulamentação, dizer "quanto" ou "que somente em relação ao meio ambiente". Logicamente que o Poder Executivo tem a discricionariedade de fazer avaliação.

Apenas fazer esse esclarecimento importante, porque não é uma destinação, não seria uma destinação exclusiva, mas é a regulamentação e, dentro da regulamentação, considerar a norma que legitima essa regulamentação que contenha uma previsão expressa em relação ao meio ambiente.

Agradeço.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, quero cumprimentar Vossa Excelência, cumprimentar todos os eminentes Pares, o Senhor Procurador-Geral da República Paulo Gonet Branco, os Servidores, os Senhor Advogados, as Advogadas, os Estudantes e todos que nos acompanham.

Tal como o fiz na ação anterior, eu também preparei uma planilha para melhor permitir que todos acompanhem o raciocínio e aquilo que já foi votado. Eu vou disponibilizar aos eminentes Pares essa tabela apenas para que todos possam eventualmente igualmente acompanhar aquilo que vou dizer no meu voto.

Eu farei a juntada de voto escrito, mas farei o resumo a partir dessa planilha.

Aqui, como já dito, nós estamos diante de três ADPFs - 743, 746 e 857 -, sendo que uma delas apenas contém um pedido de declaração de estado de coisas inconstitucional. Eu pediria só ao Ministro André Mendonça, eminente Relator, se pudesse esclarecer se Vossa Excelência afastou...

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) -Afasto. Não reconheço o estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito.

Da mesma forma, Senhor Presidente, também entendo que, para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, há necessidade de uma demonstração de uma omissão reiterada e persistente, o que também não verifico aqui no caso presente, inclusive a partir das informações que foram trazidas aos autos pela Advocacia-Geral da União, pelos *amici curiae* e por outras partes intervenientes.

Evidentemente que há - também compartilho com o eminente

ADPF 857 / MS

Ministro André Mendonça e já o parabenizo pelo voto - providências que precisam ser adotadas, inclusive em cumprimento ao art. 225 da Constituição da República. Mas também, a meu ver - e esse é um primeiro ponto -, não identifico - portanto não reconheço - o estado de coisas inconstitucional que foi requerido na ADPF 743. Esse é um primeiro ponto, então acompanho o eminente Ministro André Mendonça em relação a esse aspecto.

A primeira determinação de Sua Excelência, que também aqui trago à colação, é para que se apresente, no prazo de 90 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir outras devastações dessa proporção e que não sejam mais vistas. Então, nesse ponto, eu acompanho o eminente Relator, o Ministro André Mendonça, quanto à necessidade de elaboração de um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, o qual deve conter, também na minha visão, cronogramas, metas e os recursos para a implementação das ações previstas no prazo estipulado por Sua Excelência de 90 dias.

Aqui também tem uma questão. Na minha visão, poderá, tal como determinado pelo eminente Relator, que o acompanhamento seja feito pelo Conselho Nacional de Justiça.

O eminente Ministro Flávio Dino colocou uma questão na última sessão sobre, eventualmente, o acompanhamento ser feito diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, mas também eu entendo aqui que seria possível seguir outros precedentes em que houve a delegação ao Conselho Nacional de Justiça para que promova esse acompanhamento.

Observo, porém, que, nas ações anteriores, na ADPF 760 e na ADO 54, no resultado do julgamento, foi fixado para assessoramento técnico o Nupec, o Núcleo de Processos Estruturais Complexos. Então, parece-me que também seria possível que, além de fixar a competência do CNJ para o acompanhamento das providências que eventualmente venham a ser determinadas por esta Suprema Corte, também o Núcleo de Processos Estruturais Complexos do Supremo Tribunal Federal pudesse

ADPF 857 / MS

acompanhar e fazer o assessoramento técnico, sem prejuízo de deliberarmos, se necessário, algumas providências no curso do acompanhamento dessas determinações.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Perfeitamente, Ministro Zanin, eu também penso assim. O Relator vai ter um assessoramento técnico do CNJ e do núcleo interno. O monitoramento fica a cargo desses órgãos, que reportarão ao Relator, enfim, o estado da arte desse acompanhamento. Mas, como lembrei no início, a competência decisória, inclusive para homologar o plano, continua sendo do Plenário.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito. Apenas para seguir o mesmo parâmetro das duas ações anteriores ambientais que também fixaram essa atribuição do Nupec para fazer o acompanhamento, a minha proposta é, além do acompanhamento do CNJ, que também o Nupec faça esse acompanhamento e possa dar essa assessoria técnica ao eminente Relator e a todos nós, se necessário, para tomarmos alguma deliberação no curso do acompanhamento dessas determinações.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Se me permite, Ministro Zanin, apenas consignar, e não para esse caso, mas considerando até a relevância do núcleo, ao mesmo tempo compreendendo que o núcleo vai agir, mas não necessariamente, acho que o CNJ com certeza. O núcleo age por instância da própria judicatura nossa, não necessariamente por uma determinação, penso eu, específica. Até porque hoje é esse núcleo, uma ação estruturante, amanhã nós podemos ter uma mudança. É fundamentalmente o CNJ, e logicamente, não só eu, mas todos nós temos pelo menos dois assessoramentos num caso desse, o próprio gabinete ou outra estrutura que o Supremo oferece. Acho que isso é natural nesse processo de ações estruturantes, independentemente do caso até.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito, é que, apenas no resultado do julgamento da ADPF 760 e da ADO 54, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, isso ficou constando no item d do resultado do julgamento. Então, parece-me que, se formos seguir o

ADPF 857 / MS

mesmo parâmetro, deveríamos também aqui fixar esse acompanhamento pelo Nupec.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Eu não me recordava desse detalhe.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Nem eu tampouco, mas a verdade é que o núcleo foi criado especificamente para assessorar os Ministros na medida em que demandado. Portanto, é uma faculdade de cada Ministro pedir essa assessoria, que estará sempre disponível, mas evidentemente sem nenhum caráter vinculante - depende de cada Ministro desejar. Parece-me perfeitamente pertinente que o núcleo esteja à disposição para ajudar o Relator e qualquer Ministro a qualquer tempo.

De modo que é possível a referência no voto, mas independentemente [ininteligível] estou resolvendo a questão da relatoria de Vossa Excelência [ininteligível] em nenhuma hipótese.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Estamos dialogando no mesmo sentido, mas perdão!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu acho que podíamos deixar assentado, o que está implícito, é que, em todo e qualquer caso, o Relator, os Ministros e o Plenário de uma maneira geral podem contar com a assessoria do núcleo. Portanto, essa é uma situação permanente, a da disponibilidade do núcleo. A da designação do CNJ é que exige menção expressa.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito!

De modo que, então, estou acompanhando aqui o eminente Ministro André Mendonça em relação a esse aspecto, a esse tópico, seja em relação à elaboração do plano, seja em relação à atribuição do CNJ para acompanhamento.

Em relação ao item 2 do voto de Sua Excelência que trata do plano de recuperação da capacidade operacional do sistema nacional de prevenção e combate aos incêndios florestais. Sua Excelência também determina, no prazo de 90 dias, a apresentação desse plano.

Também eu estou aqui acompanhando o eminente Relator quanto à

ADPF 857 / MS

necessidade de apresentação do plano de recuperação da capacidade operacional do sistema nacional de prevenção e combate aos incêndios florestais no mesmo prazo assinalado por Sua Excelência o eminente Relator.

O item 3 do voto de Sua Excelência prevê a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária de ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020. Aqui também estou acompanhando o eminente Relator em relação a essa providência.

O item 4 do voto de Sua Excelência prevê a determinação para que se tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações e supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser doravante a regra de referidos dados. Sua Excelência aqui fixava inicialmente o prazo de 15 dias e, depois, a partir de proposta do eminente Ministro Flávio Dino, reajustou o voto para assinalar o prazo de 60 dias.

Eu aqui também estou acompanhando o eminente Relator, embora, pela pesquisa que fiz, me parece que haverá uma dificuldade, até porque esses dados estão centralizados nos estados em relação às áreas estaduais evidentemente e, no Ibama, em relação às áreas federais. Até a minha proposta seria incluir também o Ibama aqui porque, em relação a áreas federais, esses dados estarão de posse dessa instituição e não dos estados.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Não vejo problema, Ministro Zanin. A informação - até justificando - que eu tinha como Ministro da Justiça é que os órgãos tinham acesso ao Ibama e tinham acesso a dados de vários estados. Alguns estados é que não disponibilizavam esse acesso. Por isso, mas sem problema nenhum, acho que até complementa. Logicamente que não é só em relação aos estados.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Fiz algumas pesquisas e me parece realmente que há um descompasso muito grande entre os sistemas que estão sendo adotados pelos estados. Alguns estados, inclusive, salvo engano o Estado de Mato Grosso, já disponibilizam esses dados, mas outros estados não disponibilizam e me parece que poderão ter até alguma dificuldade, mas eu acho que é uma

ADPF 857 / MS

providência que seria importante e necessária. E estou aqui também acompanhando Vossa Excelência apenas com essa sugestão de incluir o Ibama nessa determinação para que sejam apresentados os dados.

Em relação ao item 5, nós estamos tratando, primeiro, na determinação de Vossa Excelência, para que, em até 18 meses, haja medidas concretas para, segundo o voto de Vossa Excelência, processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada.

Então, aqui, nós estamos falando da determinação de Vossa Excelência em relação ao processamento das informações relativas ao CAR. E aqui também me parece, com a máxima vênica, que nós temos dois problemas. Um deles eu já havia cogitado no final da última sessão, e hoje foi também objeto de pronunciamento do eminente Ministro Flávio Dino, que é sairmos demasiadamente do objeto dessas ações. O objeto dessas ações seria aqui tratar das queimadas e incêndios no Pantanal e na Amazônia. E aqui nós estaríamos entrando especificamente em relação a um assunto que não foi objeto de contraditório e que, de certa forma, poderia pegar de surpresa os órgãos que seriam destinatários da nossa determinação, contrariando, talvez, o que dispõe o próprio art. 10 do Código de Processo Civil.

Então, a despeito de reconhecer a causa de pedir aberta nessa modalidade de ação que estamos tratando, parece-me que ao avançar para uma determinação em relação ao Cadastro Ambiental Rural, nós estaríamos, com o máximo respeito, extrapolando aqui o objeto da ação.

Então, nesse ponto, peço vênica para divergir do eminente Ministro-Relator André Mendonça, sem prejuízo, como propôs o eminente Ministro Flávio Dino, de essa matéria constar nos planos que serão apresentados, tal como indicado no item 1, da determinação do voto do eminente Relator.

Também tive oportunidade de fazer uma pesquisa em relação ao CAR e verifiquei que a situação é bastante distinta nos estados. Então,

ADPF 857 / MS

temos estados que já conseguiram um processamento talvez mais elevado de informações relativas ao CAR, e outros não. Há problemas em relação à própria matriz onde as informações são depositadas, há problema de superposição de áreas, há problema de falta efetivamente de mão de obra, ou até de inteligência artificial para poder fazer essa análise. E acho que deveríamos, talvez, antes de uma deliberação dessa natureza, ouvir os estados, ouvir a União, para que possam trazer ao Supremo Tribunal Federal qual é a situação específica desse mecanismo do CAR.

Então, não há dúvida e eu compreendo a preocupação do eminente Relator, uma vez que o CAR foi instituído por lei há 12 anos e até hoje não temos uma conclusão seja nos estados, seja na compilação a ser feita pela União, sobre esse instrumento. Porém, entendo que, como eu já disse, seria extrapolar, de forma demasiada e mais: decidir sobre algo que diz respeito aos estados e à União sem que os estados e a União tenham tido a oportunidade de se pronunciar a respeito desse tema. Então, aqui, peço vênica para divergir do eminente Relator e não acompanhar em relação a essa providência relativa ao CAR.

Também nesse item - o item **b** -, consta, na determinação de Sua Excelência, a questão de integrar o sistema de monitoramento de desmatamento e titularidade de propriedades fundiárias de autorização de supressão da vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e aplicações de sanções. Então, aqui também me parece, tal como no item a, que seria necessária uma demanda específica que pudesse tratar do CAR e de todas as fases do processo que levam à emissão do CAR. Lembrando que a última fase, justamente, prevê, quando necessário, firmar um TAC ou medidas que possam, digamos assim, corrigir áreas que tenham sido objeto de desmatamento ilegal ou de outras circunstâncias que sejam impeditivas da emissão do CAR.

Em relação ao item 6, Sua Excelência determinou à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm. Aqui também estou acompanhando Sua Excelência.

Também o faço em relação ao item 7, para determinar que o

ADPF 857 / MS

Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante o CNJ, acompanhe e monitore os processos, tal como havia adiantado.

E por fim, o item 8, é a determinação de Sua Excelência para que a União regulamente o Fundo Social, previsto no art. 47 da Lei 12.351, de 2010. Nesse ponto, tal como já adiantei em relação ao CAR, também entendo, com a máxima vênia ao eminente Relator, que estaríamos extrapolando demasiadamente o objeto desta ação.

Como lembrou aqui o eminente Ministro Flávio Dino, esse artigo prevê efetivamente a instituição do fundo com diversas possibilidades de destinação, que devem ser escolhidas pelo Poder Executivo a partir dos projetos que são criados. Parece-me que seria importante a regulamentação desse fundo, mas não me parece que estas ações possam tratar desse tema, em virtude da ausência de contraditório, da ausência de um pronunciamento da própria União em relação a esse fundo ou a temas correlatos.

Verifiquei também, Ministro André, que há projetos de lei em tramitação no Congresso que tratam da regulamentação desse fundo. Então, eu acho que há, até mesmo, uma possibilidade de discussão se essa regulamentação teria que passar pelo Poder Legislativo ou não, seja pela competência do Poder Executivo, tal como foi previsto no art. 47, seja por esses projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional.

Independentemente disso, e até por essa complexidade do tema, mais uma vez pedindo vênia a Vossa Excelência, eu acompanho a divergência do eminente Ministro Flávio Dino, para, também aqui, não encampar essa determinação, por entender que ela poderia ser objeto - e deveria, talvez, ser objeto - de debate em uma outra ação que passasse pelo contraditório dos entes envolvidos, especialmente a União.

Também tomo a liberdade de dizer que o eminente Ministro André Mendonça, de forma bastante cuidadosa, inclusive, fez referência à ADPF 708, da relatoria do eminente Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso, na qual houve uma determinação de regulamentação do Fundo Clima. Porém, ao analisar aquele precedente, aquela ação, pude constatar que lá, desde o início da ação, havia pedidos, requerimentos, voltados

ADPF 857 / MS

justamente para que houvesse a disciplina desse Fundo Clima e para que houvesse a análise, inclusive dos recursos que o envolvem, o que não é o caso destas três ações. Aqui, insisto, não houve contraditório e parece que, se avançássemos em relação ao tema, nós estaríamos, talvez, tomando uma decisão surpresa que contraria o art. 10 do Código de Processo Civil. Então, nesse ponto também, peço vênia ao eminente Relator para acompanhar a divergência aberta pelo eminente Ministro Flávio Dino.

Com essas considerações, eu também julgo parcialmente procedentes estas três ações de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto que proferi.

É como voto, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito obrigado! Portanto, Vossa Excelência acompanha a divergência do Ministro Flávio Dino naqueles dois pontos específicos, regulamentação do fundo e prazos e percentuais para o CAR?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Exato. Em relação a essas matérias, tal como foi aberta a divergência pelo eminente Ministro Flávio Dino, eu entendo que não seria o caso de discuti-las nestas três ADPF's e, portanto, com a máxima vênia, eu não acompanho as determinações do eminente Relator em relação a esses assuntos, louvando a preocupação, evidentemente, de Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Zanin, é que o Ministro Flávio Dino concorda com a apresentação do plano em relação ao CAR, só não concorda com a fixação de percentuais e de prazos.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Isso. Eu também concordo que o plano possa prever tanto aspectos relacionados ao CAR como em relação a uma eventual proposta de regulamentação do fundo previsto no art. 47 da Lei do pré-sal. O que peço vênia para divergir é quanto a uma determinação específica seja em relação ao CAR, seja em relação à regulamentação do fundo neste momento.

Acompanho a divergência do Ministro Flávio Dino.

ADPF 857 / MS

20/03/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857 MATO GROSSO DO SUL

| | |
|---------------------------|--|
| RELATOR | : MIN. ANDRÉ MENDONÇA |
| REDATOR DO ACÓRDÃO | : MIN. FLÁVIO DINO |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) |
| ADV.(A/S) | : RAPHAEL SODRE CITTADINO |
| ADV.(A/S) | : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL |
| ADV.(A/S) | : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA |
| REQTE.(S) | : REDE SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES |
| ADV.(A/S) | : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB |
| ADV.(A/S) | : FELIPE SANTOS CORREA |
| REQTE.(S) | : PARTIDO DOS TRABALHADORES |
| ADV.(A/S) | : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO |
| INTDO.(A/S) | : UNIÃO |
| PROC.(A/S)(ES) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| AM. CURIAE. | : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL |
| ADV.(A/S) | : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO |
| ADV.(A/S) | : ANDRE RODOLFO DE LIMA |
| ADV.(A/S) | : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO ALANA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG |
| ADV.(A/S) | : ANA CLAUDIA CIFALI |
| ADV.(A/S) | : ANGELA MOURA BARBARULO |

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) :DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) :HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. :ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) :LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) :MAURICIO SERPA FRANCA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se do julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743/DF, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746/DF e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857/DF, todas com pedido de medida cautelar.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743/DF

Na ADPF 743/DF, ajuizada pela Rede Sustentabilidade, partido político com representação no Congresso Nacional, objetiva-se que seja reconhecido **o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira** diante da deficiente atuação do Governo Federal. Argumenta-se que:

“[...] trata-se de sequência de ações ou inações realizadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos estaduais e municipais de meio ambiente que, sob a escusa de se tratar de ‘mudanças e atualizações de prioridades organizacionais’, que geraram o atual estado de coisas inconstitucional na pasta ambiental, agravando, por exemplo, os incêndios e os desmatamentos ocorridos na Amazônia e no Pantanal” (p. 14 do doc. eletrônico 1).

A Rede Sustentabilidade diz que a omissão das autoridades

ADPF 857 / MS

potencializou “tanto a atuação de grupos criminosos – ao não haver adequada fiscalização e aplicação de multas ambientais proporcionais à gravidade das condutas –, quanto a própria existência de condições climáticas extremas e favoráveis ao caos ambiental que hoje vivemos – ao não incentivar geração de energias renováveis e processos com pegada de carbono mais neutra” (p. 2 do doc. eletrônico 1).

Afirma o partido que há afronta ao direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*, CF/1988) e à saúde (art. 6º, CF/1988) e, sobretudo, violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal.

A agremiação política ressalta, ainda, que a Amazônia e o Pantanal estão em chamas e padecem em virtude da conjunção de três fatores:

“(i) omissão das autoridades estatais, (ii) atuação criminosa de pretensos interessados imediatos na destruição dos biomas em seu estado mais virgem e (iii) a ocorrência de condições climáticas favoráveis para que a destruição atinja, rapidamente, proporções enormes - condições essas, aliás, geralmente atribuíveis à própria atuação antrópica a nível mais amplo, uma verdadeira decorrência do aquecimento global” (p. 2 do documento eletrônico 1).

O partido arguente apresenta diversos dados que demonstram o crescimento de focos de incêndio em 201% nas áreas do Pantanal e da Amazônia e, em contrassenso, um decréscimo de 48% nas autuações por infrações ambientais nessas áreas no mesmo período (doc. eletrônico 1, p. 8).

Refere-se também ao sucateamento dos órgãos ambientais e à burocracia desnecessária como fatores que inviabilizam atuação mais eficiente a favor da proteção ao meio ambiente (doc. eletrônico 1, p. 8).

ADPF 857 / MS

Além disso, destaca que o Governo Federal não executa o orçamento disponível para auxiliar na contenção dos incêndios que estão dizimando o meio ambiente brasileiro, preferindo cortar gastos para promover economia ficta (doc. eletrônico 1, p. 15).

Em relação ao estado de coisas inconstitucional, a a Rede sustentabilidade afirma, em primeiro lugar, estar presente o requisito da violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais, que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas, pois o meio ambiente equilibrado influi na vida de todos os cidadãos brasileiros. Em segundo lugar, aponta haver também omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais, já que a atuação irregular, desconexa e deficiente do Poder Público em 2019, 2020 e em anos anteriores agravou sobremaneira o quadro de devastação e violação aos biomas brasileiros. Em terceiro lugar, a solução exige que sejam expedidas determinações não apenas a um órgão, mas a todos aqueles – em nível federal, estadual e municipal – responsáveis por preservar e fiscalizar o meio ambiente, além dos que são encarregados pela repressão de crimes ambientais. Em quarto lugar, aduz a possibilidade de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro se cada um dos legitimados decidirem, ao mesmo tempo, demandar, individualmente, a favor da proteção ambiental (pp. 28 e 29 do documento eletrônico 1).

Apresenta dados indicadores da violação massiva ao meio ambiente e reitera que “o estado inconstitucional de coisas vivido na seara ambiental (queimadas e desmatamentos) viola o próprio direito à vida, ou bem se aceita que, no mínimo, há forte e frontal violação ao direito à saúde” (p. 49 do documento eletrônico 62).

Destaca que a omissão impugnada nos presentes autos, ao vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, ofende o princípio da

ADPF 857 / MS

vedação do retrocesso ambiental (p. 55 do doc. eletrônico 1).

Diante do exposto, a Rede Sustentabilidade requer:

“a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar:

i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa - composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;

iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos

ADPF 857 / MS

indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;

1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados; que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os

ADPF 857 / MS

demais biomas;

x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas;

xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados.

b) Após a concessão da medida liminar, que se promova audiência pública com representantes e ex-representantes dos órgãos de gestão e de fiscalização ambiental, assim como representantes da sociedade civil, para que se entendam as razões da perda de capacidade fiscalizatória dos órgãos ambientais; e

c) No mérito, a confirmação da medida liminar em toda a sua extensão, com a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira”.

Prestaram informações a Advocacia-Geral da União (Informações n. 00234/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, doc. eletrônico 83), o Instituto

ADPF 857 / MS

Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (Ofício 1559/2020/INPE, doc. eletrônico 84); o Governador do Estado de São Paulo (Pet. 84044/2020, doc. eletrônico 87); o Governador do Estado de Rondônia (Informação 2/2020/PGE-ASSESJUD, doc. eletrônico 101); o Governador do Estado do Acre (Pet. 84997/2020, doc. eletrônico 103); o Governador do Estado do Amazonas (Pet. 85460/2020, doc. eletrônico 110); a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte (Informação 212/2020 – PGE – SUBPROC GERAL/PGE – GPGE/PGE – PROCURADOR-GERAL, doc. eletrônico 122); o Governador do Estado de Roraima (Pet. 86834/2020, doc. eletrônico 126); o Governador do Estado da Bahia (Pet. 86871/2020, doc. eletrônico 129); o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul (Pet. 86936/2020, doc. eletrônico 131); o Governador do Estado do Maranhão (Pet. 87716/2020, doc. eletrônico 156); o Governador do Estado de Minas Gerais (Petição AGE/GAB/ASSGAB nº. 16/2020, doc. eletrônico 160); o Governador do Estado do Paraná (Pet. 91920/2020, doc. eletrônico 166); o Governador do Estado do Tocantins (Pet. 99236/2020, doc. eletrônico 196); o Governador do Estado do Ceará (Pet. 99561/2020, doc. eletrônico 208); o Governador do Estado do Pará (Pet. 99773/2020, doc. eletrônico 210); o Governador em exercício do Estado do Rio de Janeiro (Pet. 1084/2021, doc. eletrônico 219); e o Governador do Distrito Federal (Pet. 6281/2021, doc. eletrônico 222). Não se manifestaram os Estados de Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe e Santa Catarina.

A Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se pelo não conhecimento da presente ADPF e, no que se refere ao mérito, pela improcedência dos pedidos. Transcrevo, abaixo, a ementa da manifestação:

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas aos Governos federal, estaduais, municipais e ao Distrito Federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de

ADPF 857 / MS

Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a queimadas e 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 dos biomas atingidos. 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 formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos formulados” (documento eletrônico 90, ADPF 743).

O Ministério Público Federal, no documento eletrônico 99, registrou haver coincidência parcial de objeto desta ADPF com a ADPF 708/DF, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual se analisa, em suma, atos comissivos e omissivos do Governo Federal, que comprometeriam o adequado funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), além de requererem a adoção de medidas de proteção ambiental relativas às mudanças climáticas. Ademais, ressaltou que em ambas busca-se a execução orçamentária de verbas destinadas ao meio ambiente, tendo sido alegada a necessidade do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (doc. eletrônico 99).

Nesse sentido, requereu que fosse submetida à apreciação da

ADPF 857 / MS

Presidência do Supremo Tribunal Federal a redistribuição, ante a prevenção ou a dependência com a ADPF 708/DF, ao Ministro Luís Roberto Barroso, nos termos do art. 65, § 7º, c/c art. 77-B do RISTF (na redação dada pela Emenda Regimental 54/2020), do art. 55, § 3º, c/c art. 286, III, do CPC, e dos arts. 126 e 127 do RISTF, em razão da identidade parcial de objetos e da relação de dependência com a matéria objeto da ADPF 708/DF; ou (ii) fosse adotado, por analogia, o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, a fim de submeter a matéria ao juízo definitivo de mérito, nos mesmos moldes da ADPF 708/DF, e com isso evitar decisões conflitantes, além de prestigiar a racionalidade da prestação jurisdicional e promover segurança jurídica.

O então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, ao analisar o pedido do Ministério Público Federal acima descrito, manteve a distribuição da presente ADPF 743/DF para o Ministro Marco Aurélio, tendo em vista que esta, em relação à ADPF 708/DF, “embora revelem pontos tangenciais, as Arguições possuem objetos distintos e específicos, não se justificando, por tais razões, a superação da regra da livre distribuição para imposição do *simultaneus processus*, tampouco estando evidenciado o risco de decisões conflitantes” (p. 5 do doc. eletrônico 218).

O Ministério Público Federal, em parecer de lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, manifestou-se pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos, nos termos da seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA REGIÃO DA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO

ADPF 857 / MS

POLÍTICOLEGISLATIVA. 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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA E NO PANTANAL. 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. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. 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.

4. 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.

ADPF 857 / MS

5. 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.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruída com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, INPE, Ibama e ICMBio, elencam série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria função jurisdicional.

11. 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

ADPF 857 / MS

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 227).

A Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 19.091/2023, informa 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”. Apresenta dados de ações que foram implementadas a partir de 1º de janeiro de 2023, além da publicação de atos normativos visando “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” (p. 1 do documento eletrônico 258).

Requer, portanto, que seja levado em consideração o “novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática” ao se analisar o mérito da presente ADPF (p. 3 do documento eletrônico 258).

Em 5/12/2023, a Advocacia-Geral da União apresentou nova manifestação nos autos, com dados atualizados das medidas que foram tomadas pelo Poder Executivo Federal em prol da preservação dos biomas brasileiros a partir da posse do novo Governo. Transcrevo a ementa apresentada:

“- Alteração do contexto fático e normativo. Radical alteração na política pública ambiental. Restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas afetos à proteção e à preservação do meio ambiente. Restabelecimento do PPCDAM (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal).

ADPF 857 / MS

- Recrudescimento das ações de fiscalização ambiental e da repressão a crimes ambientais.

- Aperfeiçoamento das regras de regência do processo administrativo sancionador no âmbito federal. Esforços no sentido de garantir a sua racionalidade, eficácia e efetividade. - Recomposição e fortalecimento da força de trabalho dos órgãos e entidades que atuam na seara ambiental.

- Captação de novos recursos e retomada de apoio a projetos no Fundo Amazônia. Retomada da confiança internacional na agenda ambiental brasileira.

- Resultados concretos e positivos. Efetiva redução do desmatamento, da degradação e dos incêndios florestais.

- Não mais subsiste a alegada gestão errática decorrente de posturas omissivas e comissivas do Governo Federal quanto à gestão ambiental como um todo e, de modo específico, em relação aos biomas da Amazônia e do Pantanal.

- Não mais subsiste o alegado quadro de ofensa massiva, generalizada e sistemática a direitos fundamentais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

- Novo cenário de efetivo compromisso das instituições federais com os preceitos fundamentais de tutela ao meio ambiente, em especial quanto ao efetivo combate à degradação ambiental decorrente de condutas ilícitas nos biomas da Amazônia e também do Pantanal, a afastar a caracterização de estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental” (documento eletrônico 261).

Reitera o órgão que, “diante do novo cenário de políticas públicas e medidas implementadas pela nova gestão federal, com nítidos resultados positivos, **não mais subsiste a alegada situação errática decorrente de posturas omissivas e comissivas do Governo quanto à gestão ambiental com um todo e, de modo específico, em relação aos da Amazônia e Pantanal**” (documento eletrônico 261, p. 18, grifos no original).

ADPF 857 / MS

Destaca que deve ser afastado o estado de coisas inconstitucional, tendo em vista que um dos requisitos para o seu reconhecimento é a inércia ou incapacidade persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 MC/DF, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, e da ADPF 760/DF, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Foram aceitos como Amigos da Corte o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (doc. eletrônico 56); o Laboratório do Observatório do Clima (OC); a WWF-BRASIL; o Instituto Socioambiental (ISA); a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); o Instituto ALANA; o GREENPEACE DO BRASIL; a CONECTAS Direitos Humanos – Associação dos Direitos Humanos em Rede; o ARTIGO 19 BRASIL; e a Associação Civil Alternativa em TERRAZUL (documento eletrônico 227).

Em dezembro de 2023, a Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 19.091/2023, apresentou atualização dos dados sobre as medidas tomadas – e os consequentes resultados – pelo Governo Federal a partir do dia 1º de janeiro de 2023 (documento eletrônico 258). As informações serão posteriormente detalhadas.

B) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746/DF

A ADPF 746, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partido político com representação no Congresso Nacional, tem como finalidade o reconhecimento da violação ao preceito fundamental do dever de defesa e proteção do meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição da República, com relação às queimadas no Pantanal e na Amazônia, pois “a ausência de medidas do poder público federal efetivamente voltadas à proteção, preservação do meio ambiente e coibição do uso e exploração inadequados” (p. 10 do doc. eletrônico 1)

ADPF 857 / MS

demonstra “uma clara opção política de não investir recursos na área ambiental (p. 21 do doc. eletrônico 1).

Afirma o partido que essa política antiambiental “afronta todo o art. 225 da Constituição Federal, como ainda o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, uma vez que a proteção, a sustentabilidade, a preservação do meio ambiente são medidas de garantia do direito à vida em todas as suas vertentes” (p. 42 do doc. eletrônico 1).

Ademais, a agremiação diz que “diversas instâncias da sociedade civil, tal como as organizações não governamentais atuantes na defesa do meio ambiente, dos povos e comunidades tradicionais, das próprias instituições públicas, destacando-se o Ministério Público, e de servidores públicos, vêm apontando negligências, omissões e mesmo ações contundentes do Governo em detrimento do dever constitucional de defesa e proteção, de vigilância e fiscalização – a bem da proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, como se tem notícias cotidianamente pela mídia” (p. 9 do doc. eletrônico 1).

Sustenta que os incêndios ocorridos no Pantanal têm relação direta com o incessante desmatamento e devastação da Floresta Amazônica, cuja fiscalização e ações de combate, por parte do Executivo Federal, além de modestas, são, até mesmo, incentivadas pelo Governo (p. 10 do doc. eletrônico 1).

Segundo informa, os dados oficiais apontam que o Governo pretérito desinvestiu recursos orçamentários que deveriam ter sido utilizados em ações de prevenção e preservação dos biomas mais relevantes do País (p. 21 do documento eletrônico 21).

Enfatiza que o mencionado Governo propiciou o desmonte da estrutura orgânica da Administração Pública de Defesa e Proteção do Meio Ambiente, pois “são corriqueiras as notícias de exonerações,

ADPF 857 / MS

demissões, destituição de funções de servidores públicos do Ibama e do ICMBio – de carreira ou comissionados – de funções estratégicas no campo da vigilância e fiscalização do meio ambiente, tecnicamente qualificados, por suas atuações em conformidade com os deveres funcionais em que incumbidos, porém, contrários à política de governo em voga” (p. 28 do documento eletrônico 1).

Por fim, destaca que a postura do Governo Federal diante do avanço das queimadas não é condizente com o respeito ao patrimônio público ambiental (até mesmo, em sua expressão econômica) e à dignidade da pessoa humana, tampouco se enquadra no critério da moralidade exigido na Administração Pública, pois consideraram as queimadas como “meros eventos da natureza sobre os quais o Governo Federal não teria ingerência e que as medidas de contenção seriam adotadas” (p. 30 do doc. eletrônico 1).

A agremiação política pontua, ainda, quatro consequências dos efeitos das queimadas: (i) **destruição do bioma e comprometimento da regeneração dos recursos naturais**; (ii) **comprometimento econômico – desenvolvimento sustentável**, com a perda, até mesmo, de aportes financeiros que seriam enviados de outros países para o Fundo Amazônia; (iii) **impacto nas comunidades nativas – povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas**, muitas das quais foram gravemente afetadas pelas queimadas; (iv) **repercussão na saúde**, a exemplo do aumento do nível de CO² até 3.360% mais altos que o limite máximo estipulado como tolerável para o ser humano, por exemplo (documento eletrônico 1, p. 34 - 48).

Além do embargo de aportes financeiros de outros países para o Fundo Amazônia, a agremiação política reporta que “oito países da Europa enviaram carta aberta ao então Vice-Presidente da República – General Hamilton Mourão – advertindo-o acerca de descumprimento da Declaração de Amsterdã” (documento eletrônico 1, p. 40).

ADPF 857 / MS

O Partido dos Trabalhadores traz mais dados referentes à questão suscitada e finaliza pedindo que o Supremo Tribunal Federal, por meio de liminar, *ad referendum* do Plenário, determine ao Governo Federal:

“a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;

b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;

c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;

d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação

ADPF 857 / MS

comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;

e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.”

No mérito, requer que se mantenha o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pelo Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas ante a devastação de biomas.

Foi adotado, pelo então relator da ADPF 746/DF, Ministro Marco Aurélio, o rito previsto pelo art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999 (documento eletrônico 17).

A Procuradoria-Geral da República suscitou a prevenção entre a ADPF 746/DF e a ADPF 708/DF, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, nos moldes do requerido na ADPF 743/DF. O Ministro Luiz Fux, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, manteve a distribuição ao relator (documento eletrônico 42).

Prestaram informações a Advocacia-Geral da União (doc. eletrônico

ADPF 857 / MS

28) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (doc. eletrônico 29).

A Advocacia-Geral da União assim se manifestou:

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas ao Governo federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Suposto dano à subsistência das populações ribeirinhas e comunidades indígenas. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação 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 queimadas e 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 dos biomas atingidos, assim como das comunidades tradicionais, em especial os quilombolas, ocupantes das áreas afetadas. A execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente constitui atividade inserida no âmbito de sua competência administrativa. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (documento eletrônico 31).

ADPF 857 / MS

A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, assim se pronunciou:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DO Ibama, DO ICMBIO). AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. 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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA E NO PANTANAL. 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. Deve a inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental indicar especificamente os atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

ADPF 857 / MS

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, INPE, Ibama e ICMBio, elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

ADPF 857 / MS

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria a função jurisdicional.

11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo federal para 'adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas ', 'reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm '; 'criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros '; 'instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas ', 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" (documento eletrônico 45).

ADPF 857 / MS

A Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 19.092/2023, informa que, tendo em vista a mudança da Presidência da República, em 1º de janeiro de 2023, houve significativa alteração no direcionamento da gestão ambiental, motivo pelo qual, diante do inequívoco compromisso do novo Governo com as questões do meio ambiente, deve-se cessar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional apontado na exordial (documento eletrônico 75).

Foram aceitos como *amici curiae* o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (doc. eletrônico 43); o Laboratório do Observatório do Clima (OC); a WWF-BRASIL; o Instituto Socioambiental (ISA); a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); o Instituto ALANA; o GREENPEACE DO BRASIL; a CONECTAS Direitos Humanos – Associação dos Direitos Humanos em Rede; o ARTIGO 19 BRASIL; e a Associação Civil Alternativa em TERRAZUL (documento eletrônico 94).

Em dezembro de 2023, a Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 19.091/223, apresentou atualização dos dados sobre as medidas tomadas – e os consequentes resultados – pelo Governo Federal a partir do dia 1º de janeiro de 2023 (documento eletrônico 78). As informações serão posteriormente detalhadas.

C) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857/DF

A ADPF 857/DF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede Sustentabilidade, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, contra a União Federal, o Estado do Mato Grosso e o Estado de Mato Grosso do Sul, objetiva a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios de 2020 no Pantanal

ADPF 857 / MS

se repitam no ano de 2021, sobretudo nas temporadas de seca, que têm início entre março e abril, pois os graves fatos que têm ocorrido no referido bioma representam grave violação a preceitos fundamentais dispostos na Constituição de 1988 (pp. 1 e 14 do doc. eletrônico 1).

As agremiações políticas sustentam violação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, CF/1988), do direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF/1988), e ofensa ao princípio da transparência e da legalidade (art. 37, CF/1988).

Sustentam, ainda, que o art. 40 do Código Florestal é claro ao concluir que “a responsabilidade de estabelecer uma política de manejo e controle de queimada, prevenção e combate de incêndios florestais é sobretudo do Governo Federal” (p. 26 do documento eletrônico 1).

Alegam que o Pantanal, um bioma que soma 150 mil quilômetros quadrados, teve 26% do seu território consumido por incêndios e que “os meses de março, abril, julho, setembro e outubro de 2020 registraram os maiores números totais de focos de incêndio já registrados na série histórica para o período, correspondendo a recordes absolutos em relação a anos anteriores” (p. 6 do documento eletrônico 1).

Os arguentes trazem dados que comprovam que incêndios no Pantanal, iniciados em áreas particulares, fugiram do controle e avançaram sobre áreas públicas (Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs)): (i) TI Tereza Cristina (Bororo) – 86 focos de incêndio em setembro; (ii) TI Tadarimana – 60% da área total foi tomada pelos incêndios; (iii) Baía dos Guató – 57 focos de incêndio em setembro; (iv) TI Kadiwéu (Terena e Kadiwéu) – 176 focos entre maio e setembro.

Os partidos afirmam ainda que os cortes orçamentários e a

ADPF 857 / MS

inexistência de plano de ação contra a redução e controle de incêndios na região apenas demonstram a evidente política de “desmonte sistemático dos órgãos de proteção ambiental (Ibama e ICMBio) promovida pelo atual Governo Federal” (p. 9 do documento eletrônico 1). Ressaltam que, considerando o aumento expressivo de incêndios observados no Pantanal, na Amazônia e em outros biomas no ano de 2020, a destinação, em 2021, de apenas R\$ 29,7 milhões de reais revela-se insignificativa para as ações de combate necessárias.

Referem-se também à redução na execução orçamentária relativa à prevenção e ao combate a incêndios pelo Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), declarando que “houve uma queda substancial das dotações previstas nas leis orçamentárias anuais (LOAs) entre 2018 e 2021 [...]” (p. 11 do documento eletrônico 1), além da demora na contratação de brigadistas, o que inviabilizou a consecução de medidas de prevenção (p. 12 do documento eletrônico 1).

Ressaltam a importância do Pantanal para os povos originários e as comunidades ribeirinhas. Reforçam, ainda, que o desequilíbrio desse bioma pode afetar outros, como o Cerrado, e o ciclo de água em diversas regiões do país, sem contar os prejuízos decorrente da emissão de fumaça oriunda das queimadas (p. 19 do documento eletrônico 1).

Diante do exposto, os partidos arguentes requerem que seja concedida medida cautelar para:

“a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes

ADPF 857 / MS

segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região;

b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);

c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;

d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item “c” seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;

e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;

ADPF 857 / MS

f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;

g) A notificação das partes adversas na presente Arguição, para que prestem informações no prazo legal; e

h) A notificação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral da República, com base no art. 5º, § 2º e art. 7º, parágrafo único, todos da Lei 9.882/1999, para que se manifestem no prazo legal”.

Por fim, solicitam a declaração de inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas, com a antecedência necessária, para evitar as queimadas no Pantanal, em respeito ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos dos povos indígenas.

Prestaram informações o Governador do Estado do Mato Grosso (Pet. 72.239/2021, doc. eletrônico 27), o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul (Pet. 82.104/2021, doc. eletrônico 54), a Advocacia-Geral da União (Informações n. 00129/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, doc. eletrônico 34), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Pet. 75.070/2021, doc. eletrônico 35), o Laboratório Observatório do Clima, o Instituto Centro de Vida (ICV) e o Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai (SOS pantanal) (Pet. 21.508/2022, doc. eletrônico 127).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e pelo indeferimento da medida cautelar, nos termos da ementa abaixo transcrita:

“Política ambiental. Queimadas. Supostas falhas na

ADPF 857 / MS

condução da política ambiental imputadas ao Governo federal, em relação ao bioma Pantanal. Alegada violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a princípios norteadores da administração pública e ao direito dos povos indígenas. Preliminares. Indicação genérica dos atos e omissões impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial à prevenção e ao combate a queimadas, 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 do bioma Pantanal atingidos, assim como das comunidades tradicionais. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (documento eletrônico 49).

O Ministério Público Federal também se manifestou pelo não conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, como demonstra a ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA REGIÃO DO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE OS VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS

ADPF 857 / MS

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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NO PANTANAL. 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 A ANÁLISE PROPOSTOS PELOS REQUERENTES.

1. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, nos termos do que dispõe o art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo a adoção de modo específico de enfrentamento de incêndios no Pantanal, entre as escolhas políticas possíveis.

3. 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.

4. 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.

5. 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

ADPF 857 / MS

subsidiariedade.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruídas com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio, elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de incêndios no bioma do Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público voltadas a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelos requerentes 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 própria função jurisdicional.

11. 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, dependeriam de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de controle abstrato de constitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos

ADPF 857 / MS

pedidos” (documento eletrônico 114).

A Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 10.193/2023, em março de 2023, informou 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”. Apresentou dados de ações que foram implementadas a partir da gestão da nova Presidência da República, em 1º de janeiro de 2023, além da publicação de atos normativos visando “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” (documento eletrônico 131).

Ingressaram como Amigos da Corte: (i) Laboratório do Observatório do Clima (OC); (ii) Instituto Centro de Vida (ICV); (iii) Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai – SOS PANATAL; (iv) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); (v) Instituto ALANA; e (vi) Instituto Saúde e Sustentabilidade (documento eletrônico 152).

Em dezembro de 2023, a Advocacia-Geral da União, por meio da Petição 19.091/223, apresentou atualização dos dados sobre as medidas tomadas – e os consequentes resultados – pelo Governo Federal a partir do dia 1º de janeiro de 2023 (documento eletrônico 136). As informações serão posteriormente detalhadas.

É o relatório. Decido.

Preliminar – cabimento da ADPF em caso de omissão na implementação de políticas públicas

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

ADPF 857 / MS

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. Como se sabe, a legislação exige, em primeiro lugar, que haja preceitos fundamentais violados, aqui representados pelo direito ao meio ambiente equilibrado, à vida e à saúde, além da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental.

Ademais, há, ainda, a relevante questão sobre a necessidade de determinar-se, ou não, o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, o que faz com que, como de praxe, não haja a indicação de um ato específico do Poder Público, mas um conjunto de atos comissivos e omissivos de diversos órgãos públicos que geram uma massiva, generalizada e sistêmica violação de direitos fundamentais.

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 o Supremo Tribunal Federal tem ampliado o cabimento das 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, Rel. Min. Ricardo Lewandowski), que, anteriormente, não eram consideradas atos do Poder Público atacáveis por meio desses instrumentos

ADPF 857 / MS

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, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, e redator do acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, na qual se buscava o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em relação 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 Civis 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, contado 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 a 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 ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação carcerária.

Também o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADPF 672 MC-Ref/DF, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, “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”, superando a preliminar de não conhecimento suscitada pela Advocacia Geral da União (AGU), concluiu pelo cabimento do feito, por entender que

ADPF 857 / MS

“[...] 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, da relatoria 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, da 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”.

O Supremo Tribunal Federal também entendeu admissível o manejo deste meio processual para impugnar editais de convocação do Exame Nacional do Ensino Médio, “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

ADPF 857 / MS

meio ambiente e das mudanças climáticas, as quais apenas 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, entendo ser viável o uso da arguição como meio idôneo para atacar os atos impugnados.

B) Mérito

Quanto ao mérito, com intuito de facilitar a análise da mudança do quadro factual, apontado pela Advocacia-Geral da União, registro, em duas partes, as alegações e os dados apresentados pela Presidência da República, Estados e órgãos públicos responsáveis pela preservação do meio ambiente, tendo como marco temporal o ano de 2023.

B.1) Argumentos e dados apresentados pela Presidência da República, Estados e Advocacia-Geral da União referentes aos anos de 2019 a 2022

a) ADPF 743/DF

Em primeira manifestação, a Advocacia-Geral da União, no documento eletrônico 83, enviado em 2020, informou que, nos anos de 2019 e 2020, ocorreu déficit pluviométrico tanto no Pantanal quanto na Amazônia, o que favorece a ocorrência de incêndios de grande proporções. Afirma, ainda, que há o constante monitoramento dos dados em relação ao desmatamento dos biomas brasileiros, além do “trabalho de excelência realizado pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate a incêndios florestais – Prevfogo que, dentre outras funções, realiza rotineiramente a capacitação, contratação e gestão das brigadas de combate aos incêndios” (p. 12).

ADPF 857 / MS

Segundo noticia o Instituto Chico Mendes fazia, à época, a gestão de 334 Unidades de Conservação, das quais 125 estão inseridas dentro do bioma Amazônia e 2 no bioma Pantanal. Reforça que, no ano de 2020, “houve um aumento significativo na contratação de brigadistas para atuarem em ações de prevenção e combate a incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais, passando de 1153 brigadistas em 2019 para 1846 brigadistas contratado em 2020, com incremento significativo nas UCs da amazônia. Também houve aumento significativo de Unidades de Conservação atendidas diretamente com brigadas passando de 113 para 184 Unidades de Conservação atendidas por brigada” (p. 14).

Quanto ao desmatamento, o mesmo instituto menciona que, “até a conclusão do presente documento, foram realizadas este ano na Amazônia, 159 ações de fiscalização, as quais contaram com 516 agentes do ICMBio e 423 Policiais Militares. Estas resultaram em 620 autos de infração lavrados, R\$ 168.110.456,70 aplicados em multas, 250 apreensões no valor total de R\$ 8.918.583,00, além de 23.821,12 hectares embargados” (p. 16).

Conclui a Advocacia-Geral da União que as razões apresentadas pela autora na inicial não passam de mero inconformismo com as mais diversas ações já adotadas no combate de incêndios e desmatamento tanto do Pantanal quanto da Amazônia, inexistindo, portanto, qualquer violação à Constituição Federal de 1988.

Em 2020, além da preliminar, já superada, do descabimento da ADPF no caso ora analisado, a AGU manifesta contrariedade ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em relação à matéria de meio ambiente, dado que a sua implementação contumaz pode trazer problemas institucionais. Eis os argumentos trazidos:

“Não obstante, experiências de jurisdição constitucional estrangeiras cativaram a atenção da doutrina, estabelecendo

ADPF 857 / MS

uma reivindicação para que a categoria do 'estado de coisas inconstitucional' fosse explorada no Brasil. Desde os primeiros ecos desse apelo, contudo, algumas vozes sinalizavam para os problemas institucionais e até mesmo epistemológicos que poderiam ser criados com esse transplante, caso de Lênio Streck:

Sigo. Se a Constituição não é uma carta de intenções (e todos pensamos que não o é), o Brasil real, comparado com a Constituição, pode ou é um país inconstitucional, na tese de quem defende a possibilidade de se adotar o ECI. Pensemos no artigo 3º (objetivo de construir uma sociedade justa e solidária; a norma do salário mínimo, o direito à moradia, à segurança pública etc). Portanto, vamos refazer o dito: se a Constituição Federal não é uma carta de intenções e se é, efetivamente, norma, então o Brasil está eivado de inconstitucionalidades. Mas, de novo: levando isso a fundo, é o Judiciário que vai decidir isso? E como escolherá as prioridades dentre tantas inconstitucionalidades?

[...]

Não há, portanto, um suposto 'abismo' entre norma e realidade, mas uma construção normativa, hermenêutica e argumentativamente inadequada da compreensão da situação de aplicação. Afinal, a compreensão da realidade dos 'fatos' faz parte do próprio processo de concretização de sentido da norma, no sentido de Friedrich Müller; não sendo, portanto, uma mera circunstância externa ao processo hermenêutico de interpretação e aplicação do direito, uma simples limitação a uma suposta realização plena da normatividade da norma. Dito de outro modo, não se pode declarar a inconstitucionalidade de coisas, mesmo que as chamemos de 'estado de ou das coisas. E nem se tem como definir o que é um 'estado dessas coisas' que sejam inconstitucionais no entremeio de milhares de outras situações ou coisas inconstitucionais. Do contrário,

ADPF 857 / MS

poder-se-ia declarar inconstitucional o estado de coisas da desigualdade social e assim por diante” (p. 25 do documento eletrônico 90).

Acrescenta que o uso indiscriminado desse instituto, além de ferir o princípio da separação dos Poderes, pode transformá-lo em “um gatilho universal, a partir do qual praticamente todas as frustrações com iniquidades sociais podem, sem maiores cautelas procedimentais, serem transferidas para um processo judicial” (p. 30 do documento eletrônico 90).

Aduz, ainda, que, para se chegar à conclusão sobre os argumentos expostos na inicial, seria necessário conhecimento técnico-especializado para elaboração de um diagnóstico fidedigno que pudesse, de fato, prever o estado de inconstitucionalidade alegado na inicial.

Em relação à matéria de fundo, foram apresentadas normas estratégicas para a proteção do meio ambiente e para o combate a desmatamentos e queimadas, a exemplo da **Lei 9.605/1998**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente; da **Lei 9.985/2000**, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SANUC), estabelecendo os critérios e as diretrizes para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, com o envolvimento de estados e municípios, tendo como órgão central o Ministério do Meio Ambiente; da **Lei 12.651/2012**, Código Florestal brasileiro; 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 anteriores (PPCDAM, PPCerrado e Planaveg, entre outros).

Em relação às ações de preservação ambiental destinadas à tutela do

ADPF 857 / MS

bioma Amazônia Legal e Pantanal, a AGU informa que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima “estabeleceu o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa para os exercícios de 2020-2023. Configurado com 5 eixos (tolerância zero ao desmatamento ilegal; regularização fundiária; ordenamento territorial; pagamento por serviços ambientais; e estímulo à bioeconomia), referido planejamento prevê amplas ações de monitoramento de ilícitos e de cooperação interinstitucional” (p. 42 do doc. eletrônico 90).

Afirma que está em operação o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (CIMAN), órgão consultivo e deliberativo que acumula entre suas competências a responsabilidade por “monitorar a situação de queimadas e incêndios florestais no País”, promovendo, “em uma sala de situação única e a partir de um comando unificado, o compartilhamento de informações sobre as suas operações em andamento” (p. 43 do documento eletrônico 90).

Segundo notícia, as operações de fiscalização realizadas pelo Ibama mantiveram-se, no ano de 2019, em patamar coerente com a média histórica de fiscalizações e o mesmo ocorreu em relação aos autos de infração realizados. Informa que os valores, a título de multa, foram substancialmente superiores aos dos anos anteriores.

No que se refere às queimadas, os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) indicam que, de fato, “a ocorrência de fogo nas regiões mencionadas é histórica e varia em conformidade com as condições climáticas de cada estado e com situações regionalizadas decorrentes do uso da terra”. Os incêndios ocorreram no período de seca e em períodos de estiagem prolongada, em áreas que já foram desflorestadas, principalmente no sul do bioma Amazônia e Região Centro-Oeste do Brasil, pertencente ao bioma Cerrado (p. 49 do documento eletrônico 90).

ADPF 857 / MS

Reforça, ainda, de acordo com os dados extraídos das Informações 00243/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, prestadas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, “que não se evidencia qualquer omissão por parte do Poder Público federal, tendo em vista as diversas medidas adequadas e específicas para o combate a incêndios que acometem a região Centro-Oeste do País” (p. 50 do documento eletrônico 90).

Por fim, quanto à execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, a Nota Informativa 1824/2020-MMA comprova que os valores empenhados na pasta do meio ambiente estão muito próximos ao limite autorizado para a finalidade. Nesse sentido, demonstrou-se que:

“A referida Secretaria-Executiva demonstrou que a soma dos valores orçamentários do Ibama e do ICMBio correspondem a 65,9% do total empenhado em 2015, chegando a 89,4% no ano de 2019. Os percentuais denotam a priorização que essas unidades receberam por parte da Gestão Central do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, esclarecem que, no corrente ano, 85,8% de todo o valor já empenhado pela Pasta ministerial concentram-se nas duas autarquias mencionadas, de modo a fortalecer ‘a linha de frente na implementação das políticas públicas para a preservação e a conservação do meio ambiente’” (p. 55 do documento eletrônico 90).

Afirma que, a partir de 1º de janeiro de 2023, foram editados novos atos normativos que evidenciam novo direcionamento em relação à proteção ao meio ambiente, sobretudo no que se refere ao combate às queimadas na Amazônia e no Pantanal.

Entre os atos, destacam-se: (i) o **Decreto 11.372/2023**, que altera o Decreto 10.244/2020 e modifica a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), instituído pela Lei

ADPF 857 / MS

7.797/1989; (ii) o **Decreto 11.373/2023**, que altera o Decreto 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 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 11.368/2023**, que modifica o Decreto 6.527/2008 e dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia; (v) o **Decreto 11.369/2023**, que revoga o Decreto 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 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.

Em atenção ao determinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 623/DF, da relatoria da Ministra Rosa Weber, foram publicados despachos do Presidente da República para que seja revisto o Decreto 11.018/2022, com objetivo de eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Foi editado também o Decreto 11.417/2023, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conama, conferindo-lhe maior pluralidade e expandindo a participação social no debate da política ambiental.

Em relação ao quadro da Advocacia-Geral da União, foi promulgado o Decreto 11.328/2023, o qual cria a **Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente**, com a finalidade de “viabilizar uma articulação institucional entre órgãos e entidades de defesa do clima e do

ADPF 857 / MS

meio ambiente, bem como de consolidar soluções jurídicas no processo de transição do Brasil para um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social” (p. 2 do documento eletrônico 258).

No que concerne às ações voltadas para a prevenção e controle do desmatamento, fiscalização ambiental e significativa ampliação orçamentária, a Nota Técnica 128/2023-MMA informa que houve:

“a) Aumento de 56% no orçamento para a fiscalização do Ibama: o orçamento da fiscalização ambiental (ação 214N) foi aumentado em R\$ 130 milhões, totalizando R\$ 361 milhões em 2023;

b) Extinção da fase de conciliação de multas ambientais: foi extinta a fase de conciliação ambiental, com audiência de conciliação, mecanismo que obstaculizava o julgamento dos autos de infrações. Alternativamente foi mantida a opção de aderir à conversão de multas para destinação do valor pago a projetos de melhoria do meio ambiente;

c) Revisão dos atos normativos ordinários do processo sancionador: estão em revisão os atos normativos expedidos na gestão anterior que obstaculizaram o processo sancionador ambiental e aumentavam a prescrição dos autos de infrações ambientais;

d) Elaboração de projeto para fortalecimento da fiscalização ambiental: foi iniciada a elaboração de projeto para captar recursos financeiros junto ao Fundo Amazônia para fortalecer a atividade de fiscalização ambiental por meio de sistemas informatizados, fiscalização remota do desmatamento, logística para apreensão de bens, obtenção de equipamentos operacionais, entre outros;

e) Retomada das ações de fiscalização do desmatamento em campo: foram retomadas as ações de fiscalização conduzidas pelo Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia, nas seguintes bases: Uruará, Pacajá, Feijó, São Feliz

ADPF 857 / MS

do Xingu, Boca do Acre e Humaitá e adjacências desses municípios” (p. 3 do documento eletrônico 259).

A respeito do orçamento, a mesma Nota Técnica comunica que:

“[...] um comparativo entre os parâmetros orçamentários de 2022 e os de 2023, tendo por base a Lei nº 14.535/2023 (LOA/2023), demonstra ter havido um crescimento na dotação total, destinada ao tema, da ordem de 39,7%, em relação ao valor empenhado no último exercício. Quando os parâmetros são a Dotação Inicial e a Dotação Final de 2022, comparada à LOA/2023, verifica-se crescimento de 18,4% e 23,9%, respectivamente”.

E complementa:

“Quando se compara o valor final aprovado na LOA/2023 ao valor enviado pelo Governo anterior ao Congresso Nacional, também é possível identificar a valorização que o tema ganhou já durante o período de transição de governos. A ampliação registrada foi da ordem de R\$ 783,9 milhões, ou seja, 18,8%. Subindo de R\$ 4,18 Bilhões para R\$ 4,96 Bilhões.

[...]

Tratando somente das chamadas “despesas primárias discricionárias”, que são responsáveis por suprir a execução das políticas públicas propriamente ditas, tais como: combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios/queimadas florestais, licenciamento ambiental, formulação e implementação das políticas ambientais, onde se destaca a recriação do Programa Bolsa Verde (R\$ 200,0 milhões) e, ainda, o funcionamento dos órgãos, temos um crescimento de mais de R\$ 653,1 milhões, ou em termos percentuais, 58,2%” (p. 3 e 4 do documento eletrônico 259).

ADPF 857 / MS

A AGU, relativamente às políticas públicas de combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios e queimadas florestais, destaca a recriação do Programa Bolsa Verde, além do aumento de 58,2% do orçamento destinado a tais programas (p. 2 do documento eletrônico 258).

Ressalta a elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 5ª fase, publicado por meio do Decreto 11.367/2023, com a instituição da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, o qual 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.

b) ADPF 746/DF

Quanto ao mérito, a Advocacia-Geral da União demonstra que não há inércia por parte do Governo Federal em relação às queimadas no bioma pantaneiro.

Inicialmente, argumenta que houve a edição de uma série de normas estratégicas para o combate de desmatamentos e queimadas, a exemplo da (i) **Lei 9.605/1998**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente, abarcando, entre tais práticas lesivas, a destruição de florestas de preservação permanente ou a geração de dano às Unidades de Conservação e às áreas mencionadas pelo Decreto 99.274/1990, o qual, por sua vez, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e trata das áreas de proteção ambiental; (ii) **Lei 9.605/1998**, que trata das infrações administrativas decorrentes de ações ou omissões que violem regras jurídicas de proteção e recuperação do meio ambiente e define o procedimento administrativo próprio para a apuração das infrações

ADPF 857 / MS

ambientais e as respectivas penalidades; (iii) **Lei 9.985/2000**, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SANUC), estabelecendo os critérios e as diretrizes para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, com o envolvimento de estados e municípios, tendo como órgão central o Ministério do Meio Ambiente; e (iv) **Lei 12.651/2012**, que instituiu o Código Florestal brasileiro, entre outros atos normativos (documento eletrônico 31).

Adiciona, ainda, disposições normativas específicas referentes à proteção social das comunidades nativas – povos indígenas, ribeirinhos e remanescentes de quilombos, a exemplo da (i) **Lei 13.844/2019**, a qual estabelece ao Ministério da Cidadania a condução de políticas públicas nacionais que visem a concretizar direitos fundamentais relacionados à assistência social como um todo, inclusive para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos; (ii) **Lei 13.844/2019**, a qual estabelece ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) a idealização e condução de políticas e diretrizes atinentes aos direitos humanos, aí incluídos os concernentes às minorias étnicas; (iii) **Decreto 10.174/2019**, pelo qual compete especificamente à SNPIR a responsabilidade de articular, formular, coordenar, avaliar, promover e acompanhar a implementação de políticas reparatórias de proteção e promoção da igualdade racial, entre outros (documento eletrônico 31).

Em relação às ações de preservação ambiental destinadas à tutela dos biomas Amazônia Legal e Pantanal, reforça que o Ministério do Meio Ambiente articula medidas em conjunto com as Forças Armadas (GLO Ambiental), o Ibama, o ICMBio, a Funai, a Polícia Federal e outros órgãos de inteligência e fiscalização do Governo Federal (p. 45 do documento eletrônico 45).

A AGU aduz, ainda, que o Ministério do Meio Ambiente estabeleceu o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação

ADPF 857 / MS

da Vegetação Nativa para os exercícios de 2020-2023, o qual é configurado por 5 eixos: **(i)** tolerância zero ao desmatamento ilegal; **(ii)** regularização fundiária; **(iii)** ordenamento territorial; **(iv)** pagamento por serviços ambientais; **(v)** e estímulo à bioeconomia. Destaca que o planejamento prevê, ainda, amplas ações de monitoramento de ilícitos e de cooperação interinstitucional (p. 46 do documento eletrônico 45).

Destaca, em relação ao Ibama, os seguintes dados:

“Assim, cabe esclarecer que as medidas em implementação por parte deste MMA já cumprem os objetivos expressos na determinação judicial, quais sejam: realizar a contenção dos infratores por meio de articulações com governos estaduais e articulações com demais ministérios para inibição dos ilícitos, inclusive com a futura publicação do novo Plano de Combate ao Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. [...]

1.1. Ações de fiscalização realizadas ilícitos contra a flora (janeiro a agosto/2019): 202 (redução de 7% em relação ao mesmo período de 2018);

1.2. Autos de Infração lavrados (janeiro a julho/2019): 2662 (redução de 17% em relação ao mesmo período de 2018).

[...]

Insta salientar que houve redução no número de servidores designados para atuar com a fiscalização ambiental em cerca de 10% entre 2018 e 2019, sobretudo em virtude de aposentadorias. Considerando os dados apresentados, é possível verificar que, apesar da leve redução em comparação ao ano anterior, não há omissão por parte da fiscalização ambiental desta autarquia. Uma observação é necessária: é fato público e notório que houve um incremento no número de aposentadorias - nos três poderes, destaque-se - em razão do receio da nova reforma da previdência que estava em trâmite no Congresso Nacional. Mesmo com tal fato, não houve solução

ADPF 857 / MS

de continuidade ou uma baixa desproporcional e irrazoável na atuação fiscalizatória” (pp. 51 e 52 do documento eletrônico 31).

E complementa que, no âmbito da Amazônia Legal, as operações de fiscalização do mencionado Instituto não sofreram redução, mas aumento, como comprovam os dados abaixo transcritos (p. 31 do documento eletrônico 31): 204 operações de fiscalização no ano de 2014; 205 operações de fiscalização no ano de 2015; 231 operações de fiscalização no ano de 2016; 280 operações de fiscalização no ano de 2017; 287 operações de fiscalização no ano de 2018 e 74 operações de fiscalização no ano de 2019.

A Advocacia-Geral da União aponta também que o número de designações de agentes para a atividade de fiscalização manteve-se estável e que o número de autos de infrações emitidos no ano de 2019, de acordo com o banco de dados SICAF, revela “a continuidade da força de atuação do Ibama na região da Amazônia Legal” (p. 52 do documento eletrônico 31).

Apresenta dados confirmatórios no sentido de que a quantidade de autuações do Ibama é superior à dos anos anteriores, conforme os seguintes dados: 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; e Ano de 2019 – 3446 autos – R\$ 3.404.500.217,00.

No que se refere ao Instituto Chico Mendes (ICMBio), a AGU aponta as seguintes informações para demonstrar as medidas que têm sido tomadas em prol da preservação dos biomas brasileiros:

“No âmbito do ICMBio, a COORDENAÇÃO DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS consignou que

ADPF 857 / MS

‘Mesmo com o contingenciamento repassado pelo Governo Federal de 24% (vinte e quatro por cento) do orçamento, o planejamento da COIN manteve-se o mesmo com relação a contratação do efetivo inicialmente previsto de brigadistas, privilegiando-se assim, a continuidade das ações de prevenção inicialmente planejadas pelas Unidades de Conservação Federais. Tais ações vêm surtindo o efeito esperado, pois a área atingida por incêndios florestais continua menor que nos anos de 2018 e 2017 (...)’, conforme tabela que comprova o afirmado.

Por sua vez, a COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO do ICMBio informou que ‘Até o presente momento, foram realizadas 81 ações de fiscalização com o objetivo de combate ao desmatamento no bioma Amazônico, as quais contaram com 208 participações de agentes de fiscalização, foram lavrados 254 autos de infração, o que totalizaram R\$ 89.901.014,79 em multas e 1018 dias em campo’” (p. 51 do documento eletrônico 31).

Reforça que os incêndios, de acordo com dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), são históricos e variam de acordo com as condições climáticas de cada região e que as regiões receberam apoio imediato do Governo Federal, inclusive de efetivos das Forças Armadas especializados em incêndio florestal (pp. 52 e 53 do documento eletrônico 31).

Pontua que o Centro Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (PREVFOGO) do Ibama implementou atividades de capacitação, contratação e gestão das brigadas para a realização das atividades de prevenção, preparação, resposta e recuperação a áreas atingidas por incêndios florestais, conforme se corrobora do exposto na Nota Técnica 40/2020/PREVFOGO/DIPRO. Do documento, extrai-se que o Prevfogo é composto por 4 brigadas com atuação direta no Pantanal, com um total de 45 brigadistas. Na Amazônia Legal, são 51 brigadas, com o total de 966 brigadistas.

ADPF 857 / MS

Além das brigadas disponíveis, outras podem ser contratadas temporariamente em caso de necessidade. O Ibama informou à AGU que houve atraso na contratação de mais brigadas em decorrência da demora na aprovação por parte do Ministério da Economia e em função da vigência da Medida Provisória 922/2020, que impedia a recontração dos brigadistas sem processo seletivo simplificado. Ademais, a pandemia do Coronavírus também impactou negativamente a concretização do contrato de recrutamento dos mencionados profissionais (pp. 54 e 55 do documento eletrônico 31).

No que diz respeito à execução orçamentária, enfatiza que os valores empenhados estão muito próximos ao limite autorizado para o investimento na pasta ambiental. A Nota Informativa 1824/2020-MMA, elaborada pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, ao tratar das despesas discricionárias da Pasta entre os anos de 2015 a 2020, ressaltou “que houve uma maior efetivação do volume de empenhos, fixado em R\$ 944,7 milhões de reais, correspondentes a um incremento de 17,9% em relação ao volume empenhado em 2018, tido como o ano em que ocorrera o valor máximo empenhado” (p. 58 do documento eletrônico 31).

Além disso, ficou comprovado que a soma dos valores orçamentários do Ibama e do ICMBio corresponde a 65,9% do total empenhado em 2015, chegando a 89,4% no ano de 2019, e que 85,8% de todo o valor já empenhado pelo Ministério concentram-se nas duas autarquias mencionadas, com intuito de fortalecer as políticas públicas voltadas para a preservação e a conservação do meio ambiente (p. 59 do documento eletrônico 31).

Conclui a Advocacia-Geral da União que as razões apresentadas pela agremiação política na inicial não passam de mero inconformismo com as mais diversas ações já adotadas pelo Governo Federal no combate de incêndios e desmatamento nos biomas brasileiros, inexistindo, portanto,

ADPF 857 / MS

qualquer violação à Constituição Federal de 1988.

c) ADPF 857/DF

No que se refere às queimadas do Pantanal, o Estado do Mato Grosso informa que foi homologado, com vistas a implementar o combate aos incêndios na área, o Plano de Ação do Comitê Estratégico para o Combate do Desmate Ilegal, a Exploração Florestal ilegal e aos Incêndios Florestais (CEFID) 2021, assim como o Plano de Operações para a Temporada de Incêndios Florestais (TIF) 2021. Ademais, houve destinação orçamentária de 73 milhões de reais para aquisição de equipamentos de monitoração e combate de queimadas, apesar de a União ter reduzido em 58% a verba destinada ao controle do fogo. Nesse sentido, reitera que não se vislumbra qualquer violação a preceito fundamental, já que o Estado do Mato Grosso tem adotado todas as medidas cabíveis para preservar o meio ambiente.

O Estado de Mato Grosso do Sul, na Petição 82.104/2021, destaca **(i)** a adoção do Plano de Ação de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais a ser incluída dentro do Programa de Valorização e Preservação do Meio Ambiente; **(ii)** a emissão de autorização do empenho e transferência de R\$ 3.814.543,50 (três milhões, oitocentos e quatorze mil, quinhentos e quarenta e três reais e cinquenta centavos) oriundos do Ministério do Desenvolvimento Regional a serem empregados na execução de ações de Defesa Civil, inclusive com a juntada de documentos; **(iii)** edição do Decreto “E” nº 80, de 22 de julho de 2020, que declara “Situação de Emergência Ambiental” na área do Bioma Pantanal no Estado de Mato Grosso do Sul, em decorrência do conjunto de fatores ambientais negativos que resultam na propagação de incêndios florestais; **(iv)** assinatura do Termo de Cooperação Técnica 008/2016, que celebra o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul e a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul, entre outros, ações

ADPF 857 / MS

voltadas a proteger o meio ambiente e combater as queimadas no território (documento eletrônico 54).

A Advocacia-Geral da União, em suas razões, na ADPF 857/DF, contesta o uso indiscriminado do estado de coisas inconstitucional no cenário brasileiro, nos seguintes termos:

“A aplicação descomedida desse conceito poderá se tornar justificativa para a superação, por via interpretativa, do próprio desenho institucional de controle previsto na Constituição, que não prevê competências para (i) inquéritos judiciais de ‘inconstitucionalidades sistêmicas’; (ii) troca de sujeitos responsáveis pela coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; e (iii) nem sequer a imposição de prazo para replanejamento administrativo de políticas públicas.

Não é demais enfatizar, no ponto, que esse tipo de pretensão judicial de reconfiguração de políticas públicas está em contravenção com a própria leitura que essa Suprema Corte tem feito sobre o princípio da separação dos Poderes. Afinal, segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, nem mesmo o Constituinte Estadual possui autoridade para elaborar esquemas de planejamento administrativo que imponham prazos rígidos ao Poder Executivo” (documento eletrônico 49, p. 33).

Aduz que, no caso em exame, não estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de liminar, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Primeiro, porque as soluções normativas existentes no atual ordenamento jurídico brasileiro demonstram que as atribuições concernentes à implementação de políticas públicas estão no campo de atuação do Poder Executivo.

Além de pontuar os mesmos atos normativos citados na ADPF 746/DF, com a finalidade de demonstrar que o Governo Federal mantém a

ADPF 857 / MS

implementação de políticas públicas voltadas para o combate às queimadas no Pantanal, ressalta novamente a criação do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), órgão consultivo e deliberativo que acumula entre suas competências a responsabilidade por “monitorar a situação de queimadas e incêndios florestais no País”, promovendo, “em uma sala de situação única e a partir de um comando unificado, o compartilhamento de informações sobre as suas operações em andamento” (pp. 42 e 43 do documento eletrônico 49).

Acrescenta, ainda, informações sobre o Instituto Chico Mendes (ICMbio), o qual informa que serão tomadas as seguintes medidas: **(i)** contratação de 1.550 brigadistas para executarem ações de prevenção e combate a incêndios florestais em unidades de conservação federais em todo o território brasileiro; **(ii)** contratação adicional, para 2021, de 100 brigadistas para deslocamento a qualquer momento em caso de necessidade de apoio; **(iii)** execução, desde 2020, do ‘Projeto Avaliação do Impacto do Fogo sobre a Biodiversidade do Pantanal’, que avalia o impacto do fogo na fauna e na flora, além de propor subsídios às ações de Manejo Integrado do Fogo para as unidades de conservação federais; **(iv)** aquisição de viaturas 4x4; **(v)** finalização do processo de Ata de Registro de Preços para o fornecimento de ABTF – Auto Bomba Tanque Florestal (caminhão pipa de combate a incêndios florestais), de tratores com implementos, e de sistemas de radiocomunicação; **(vi)** processo em andamento para contratação de aeronaves de asa rotativa para as ações de combate a incêndios florestais e renovação do contrato de apoio de aeronaves de fixas (p. 44 do documento eletrônico 49).

Quanto ao Ministério do Meio Ambiente, a AGU destaca os mesmos dados apresentados na ADPF 746/DF, referentes à Informação 00173/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que já foi citada (p. 46 a 49 do documento eletrônico 49). Destaca novamente o lançamento do Plano Estratégico Operacional de Atuação Integrada no Combate a Incêndios

ADPF 857 / MS

Florestais (p. 51 do documento eletrônico 49).

Conclui, por fim, que o conjunto de atos normativos e ações implementadas pelo Poder Executivo e por órgãos governamentais, com a finalidade de proteger o meio ambiente e combater as queimadas no território nacional, evidencia o “absoluto esvaziamento das afirmações e dos pedidos formulados na inicial, sentido de que haveria negligência ou uma atuação errática do Governo Federal na prevenção e combate às queimadas no bioma Pantanal” (pp. 54 e 55).

B.2) Argumentos e dados apresentados pela Presidência da República, Estados e Advocacia-Geral da União referentes ao ano de 2023

Em março de 2023, a Advocacia-Geral da União peticionou, nos autos das ADPFs ora examinadas, para informar ao Supremo Tribunal Federal “alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação” (p. 1 do doc. eletrônico 258 da ADPF 743 e p. 2 do doc. eletrônico 78 da ADPF 746), cujos elementos podem influenciar o resultado do mérito do julgamento.

Reitera que, tendo em vista a mudança do cenário fático na gestão ambiental, ficou demonstrado o inequívoco compromisso do Governo Federal com a questão do meio ambiente, motivo pelo qual deve cessar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional apontado na exordial (documento eletrônico 75).

Em dezembro de 2023, na ADPF 743/DF, por meio da Petição 135.653/2023, a AGU apresentou, no dia 5/12/2023, novos dados referentes ao desmatamento e queimadas na Amazônia e no Pantanal, com vistas a reforçar os argumentos expendidos nas petições acima citadas, protocoladas em março do ano passado.

ADPF 857 / MS

No documento, enfatiza a importância do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM), destacando que “o Ministério dos Povos Indígenas também participa da estrutura de Governança do PPCDAM, o qual integra tanto a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento como a Subcomissão Executiva do PPCDAM (arts. 5º e 8º do Decreto nº 11.367/2023)”. Ressalta, ainda, que o PPCDAM atende à determinação da Ministra Cármen Lúcia proferida no julgamento da ADPF 760 e ADO 54 (p. 3 do documento eletrônico 261, ADPF 743).

O documento apresenta três eixos para demonstrar as mudanças ocorridas em relação ao meio ambiente, a partir do novo Governo Federal: **(i)** resultados das taxas de desmatamento; **(ii)** instrumentos, medidas e ações de fiscalização do desmatamento e de combate a infrações e crimes ambientais; **(iii)** medidas de fortalecimento institucional de órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas.

i) Resultados alcançados em relação às taxas de desmatamento

Em relação às estatísticas e melhorias implementadas, a partir de 2023, em relação às taxas de desmatamento da Amazônia brasileira, a Advocacia-Geral da União aponta, em resumo, os seguintes dados:

- Na Amazônia Legal, estima-se que, no período de 1º de agosto de 2022 a 31 de julho de 2023, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, por meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélites (PRODES), o desmatamento foi de 9.001 km², o que, se comparados aos 11.594 km² referentes ao Prodes 2022, demonstra uma redução de 22,37% (p. 4).
- Especificamente em relação aos dados do ano de 2023, sem as métricas relativas ao governo anterior, destaca que em julho, mês

ADPF 857 / MS

favorável a incêndios florestais, houve redução de 66% do desmatamento, marca histórica. O Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) apontou 500 km² de área desmatada em 2023 contra 1.487 km² em julho de 2022 (p. 4).

- Nos primeiros sete meses de 2023, houve queda de 42% do desmatamento do bioma da Floresta Amazônica em comparação com o mesmo período do ano passado (p. 4).
- A maior redução no que se refere ao desflorestamento ocorreu no Estado do Amazonas, cujo decréscimo, de janeiro a julho de 2023, foi de 62% em contraposição ao aumento de 158% de agosto a dezembro de 2022 (p. 5).
- De acordo com o Despacho 86038/2023-MMA (anexo), o resultado da taxa Prodes/INPE 2022-2023 aponta que, “se tratarmos somente dos 10 primeiros meses do atual Governo, a redução do desmatamento chegou a 49%” (p. 5).
- Houve queda de 31% de alertas de calor, na Amazônia, de acordo com o Deter, para o período de janeiro a maio de 2023, quando comparado com a mesma época do ano de 2022 (p. 5).
- A Funai, conforme já citado, esclareceu, na Informação Técnica 18/2023/COIT/CGMT/DPT-FUNAI (doc. eletrônico 196, ADPF 760), que, entre 1º de janeiro a 16 de junho de 2023, houve a redução de 52% do número de alertas de área degradada em Terras Indígenas da Amazônia Legal (p. 5).
- O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por meio da Informação Técnica 38/2023COFIS/CGPRO/DIMAN/GABIN/ICMBio, noticia a “diminuição de 43% no acumulado dos desmatamentos medidos pelos dados DETER no interior das unidades de conservação federais do entorno das 07 Terras indígenas no ano PRODES 2023”, entre 1º de janeiro e 31 de julho de 2023” (p. 6).
- O Ibama, nas Informações 00165/2023/CGEST/PFE-Ibama-SEDE/PGF/AGU, explica ter sido observada redução de 35% nos alertas de desmatamento no período de 1º/1 a 29/11/2023,

ADPF 857 / MS

detectados pelo Programa Meio Ambiente Integrado e Seguro (Plataforma Brasil Mais), em relação ao mesmo período de 2021 (p. 6).

ii) Instrumentos, medidas e ações de fiscalização do desmatamento e de combate a infrações e crimes ambientais

No que se refere ao combate aos crimes e infrações ambientais, a Advocacia-Geral da União destaca a publicação do Decreto 11.687/2023, o qual dispõe sobre as ações relativas à prevenção, ao monitoramento, ao controle e à redução de desmatamento e degradação florestal no Bioma Amazônia (p. 7).

O mencionado decreto possibilitou a edição das Portarias GM/MMA 833 e 834, ambas de 9 de novembro de 2023, que dispõem, respectivamente, sobre: **(i)** os requisitos para a edição da lista de municípios situados no bioma Amazônia prioritários para ações de prevenção, controle e redução dos desmatamentos e degradação florestal, e da lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle; **(ii)** a edição da lista de municípios situados no bioma Amazônia considerados prioritários para ações de prevenção, controle e redução dos desmatamentos e degradação florestal, e da lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle (p. 20, nota de rodapé).

O “Programa União com Municípios pela Redução de Desmatamento e Incêndios Florestais”, decorrente do decreto acima referido, permitirá o aporte de R\$ 600 milhões até 2025 para ações de monitoramento e controle, regularização fundiária e ambiental e atividades produtivas sustentáveis compatíveis com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (p. 7).

A AGU ressalta também a edição dos Decretos 11.512/2023 e 11.

ADPF 857 / MS

786/2013, os quais se voltam para a proteção de povos indígenas e quilombolas e à sociobiodiversidade (p. 7).

No que diz respeito ao controle de incêndios no Pantanal, a Advocacia-Geral da União ressalta que, em conjunto com o Ibama, o Ministério do Meio Ambiente e do Clima lançou o Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal (p. 7).

Argumenta que, em decorrência da retomada dos trabalhos do Fundo Amazônia, por meio do Decreto 11.368/2023, já foi aprovada a ampliação dos recursos disponíveis, no valor de 405 milhões em recursos não reembolsáveis, para os nove Estados da Amazônia atuarem na fiscalização e combate de incêndios florestais e queimadas ilegais (p. 8).

Cita medidas em curso adotadas pela Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Despacho 86038/2023-MMA), a exemplo, em suma, (i) da identificação de áreas de interesse para destinação de Florestas Públicas Federais (GT-FPND), (ii) da alteração do Manual de Crédito Rural (MCR) com limitações de concessão de crédito a empreendimentos com restrições específicas, sobretudo as que tenham embargos de órgãos ambientais competentes; e (iii) do lançamento do Plano Safra 2023/2024, o qual incentiva o fortalecimento dos sistemas de produção ambientalmente sustentáveis, com premiação a produtores rurais (p. 8).

O Ministério da Agricultura e Pecuária (Informativo 20/2023/CGTP/DEFLO/SDI/MAPA), em contribuição ao PCCDAm, lançou o Plano Amazônia+Sustentável, como estratégia de integração de Políticas Públicas e de direcionamento de projetos para os territórios e cadeias produtivas priorizadas na Amazônia Legal, além de outras medidas (p. 9).

ADPF 857 / MS

A Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial do MMA apresenta, de forma resumida, na Nota Técnica 1621/2023-MMA, os indicadores positivos no que se refere às ações de fiscalização ambiental dos biomas brasileiros:

“4.10. As ações de fiscalização ambiental federal ganharam ênfase neste ano, como pode ser observado abaixo nos dados das ações executadas pelo Ibama e ICMBio no corrente ano (1º semestre), em comparação a período anteriores, o que demonstra a mudança nas posturas institucionais:

a) Ibama (comparação à média dos últimos 4 anos):

- 3.341 autos de infração, R\$ 2,3 bilhões em multas = aumento de + 166%;

- 2.086 embargos = aumento em 111% nos embargos;

- 1283 termos de apreensão = aumento em 115% nas apreensões de bens;

- Dentre os bens apreendidos estão 3 mil cabeças de gado bovino, 25 aeronaves, 36 toneladas de cassiterita, 30 barcos etc; - 297 termos de destruição = aumento em 260% na destruição de bens relacionados às infrações ambientais;

- Bloqueio de 1,6 milhões de m³ de créditos virtuais de madeiras.

b) ICMBio (comparação ao 1º semestre de 2022):

- 1141 autos de infração no 1º semestre de 2023 = aumento de 348%

- 554 autos de infração contra a flora = aumento de 703%
R\$ 125.320.004,00 em multas = aumento de 207%

- 99 embargos = aumento de 94% de embargos por infrações ambientais na Amazônia

- 452 termos de destruição = aumento de 138% de termos de destruição por infrações ambientais na Amazônia - 568

ADPF 857 / MS

termos de apreensão = aumento de 95%

- 3.200 cabeças de gado apreendidas no primeiro semestre de 2023 na Amazônia na Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo = aumento de 160%" (p. 10).

Nas Informações 00165/2023/CGEST/PFE-Ibama-SEDE/PGF/AGU, o Ibama reporta a realização de 673 ações de fiscalização no período de 1º de janeiro a 15 de novembro de 2023 em Terras Indígenas.

O Instituto Chico Mendes, por sua vez, apresentou os seguintes resultados referentes a 2023:

“ - o aumento de 17% no número de ações de fiscalização nas 26 unidades de conservação do entorno das Terras Indígenas Arariboia, Karipuna, Kayapó, Munduruku, Trincheira Bacaja, Uru-Eu-Wau-Wau e Yanonami, no período de 01/01/2023 a 31/10/2023 em comparação com o mesmo período de 2022;

- o aumento expressivo do valor total de bens destruídos de 308% em 2023 em relação ao mesmo período de 2022;

- ao tratar de resultados gerais das operações de fiscalização realizadas pela autarquia, também realça ‘um aumento significativo no número total de termos de destruição (72,3%), no número total de termos de apreensão (57%) e no valor total de bens apreendidos (216,7%) nas unidades de conservação da Amazônia em relação ao ano de 2022, mesmo sem a compilação completa das informações para o ano de 2023’.

Enfatizou-se, ainda, que ‘o uso das aeronaves de forma intensa possibilitou acessar mais áreas, principalmente de mineração ilegal em menor tempo possível, o que resultou em um número expressivo de destruições de garimpos, e consequentemente os maquinários de alto valor econômico utilizados para a prática do ilícito ambiental, como por

ADPF 857 / MS

exemplo, motores estacionários, retroescavadeiras, balsas escariantes etc ''' (p. 11, grifos no original).

No que se refere aos incêndios dos biomas Amazônia e Pantanal, o Ibama informa as seguintes medidas no ano passado: **(i)** aumento de 13% e de 23% na contratação de brigadistas respectivamente na Amazônia e no Pantanal; **(ii)** realização de 3.456 ações de educação ambiental no país, capacitando mais de 83.000 pessoas; **(iii)** produção de 170.000 mudas para recuperação de áreas degradadas pelo fogo; **(iv)** realização de mais de 1.500 combates a incêndios, alguns fora da sua área de responsabilidade; e **(v)** 28 Operações de Combate nível 2 ou 3 sendo parte delas na Amazônia e no Pantanal (p. 12).

O Instituto Chico Mendes reporta, no Despacho SEI 17140412, que, em relação ao planejamento para prevenção e combate aos incêndios florestais, participou da elaboração do PPCDAM, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e do Plano de ação para o manejo integrado do fogo no bioma Pantanal, este sob a coordenação do Ibama. Relata, ainda, que, em 2023, foram contratados 265 brigadistas para atendimento da Amazônia e 74 para o Pantanal (p. 12).

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) publicaram, no mês de junho de 2023, a campanha "Pantanal sem Incêndios" (p. 13).

Em relação às políticas públicas de segurança pública no âmbito do Poder Executivo Federal para repressão de crimes ambientais, a SENASP (Nota Jurídica 02232/2023/CONJURM/JSP/CGU/AGU) atualizou os dados das operações de intervenção em desmatamento e os resultados colhidos de julho a novembro de 2023:

ADPF 857 / MS

“3. Desta forma, abaixo, segue alguns números das ações de desmatamento realizadas, *dashboard* de julho a novembro 2023, quais sejam:

- 1.359 crimes de desmatamento identificados;
- 1.051 polígonos de desmatamento vistoriados;
- 14.791 ações preventivas de desmatamento e incêndios;
- 296 pessoas presas;
- 60 armas de fogo apreendidas;
- 27.749 (ha) de área embargada;
- R\$ 292.948.774,64 de prejuízo ao crime;
- R\$ 279.405.972,93 em valor de multas aplicadas” (p. 13).

A Polícia Federal informa que, em 2023, foram instaurados 4.333 inquéritos policiais para investigar crimes da temática ambiental, além de: (i) deflagração de 168 operações especiais na Amazônia Legal; (ii) 736 mandados de busca e apreensão; (iii) 45 prisões preventivas; (iv) e 382 prisões em flagrante, dados que reforçam a presença atuante no combate aos crimes ambientais na região da Amazônia (p. 13).

No âmbito da Advocacia-Geral da União, a Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente reviu o entendimento que havia sido firmado administrativamente pelo Ibama no sentido de ser nula a notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada com base no então vigente parágrafo único do art. 122 do Decreto 6.514/2008, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto 6.686/2008. Tal medida, de acordo com o órgão, cujo entendimento foi acolhido recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), afigura-se “como chancela e ratificação dos esforços empreendidos pelo Poder Executivo federal no sentido de garantir a racionalidade, a eficácia e a efetividade dos processos

ADPF 857 / MS

sancionatórios ambientais, em consonância com o princípio constitucional da proteção e da preservação do meio ambiente”, inclusive por potencialmente assegurar a cobrança de R\$ 29 bilhões de reais em multas ambientais do Ibama (p. 14).

iii) Medidas de fortalecimento institucional dos órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas

No que diz respeito às medidas de fortalecimento institucional dos órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas, em 2023, demonstrou-se ter havido um crescimento na dotação total, destinada ao tema do meio ambiente e mudança climática, da ordem de 39,7%, em relação ao valor empenhado no último exercício. Quando os parâmetros são a Dotação Inicial e a Dotação Final de 2022, comparados à LOA/2023, verifica-se crescimento de 18,4% e 23,9%, respectivamente (p. 16).

Acerca da força de trabalho, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima apresenta, por meio da Nota Jurídica 00013/2023/PNDCMA/AGU, ações direcionadas a mudar o quadro dos órgãos de proteção e defesa do meio ambiente, a exemplo da promulgação do Edital 1/MMA, em outubro de 2023, para provimento de 98 vagas no cargo de Analista Ambiental, e o Decreto 11.633/2023, o qual autorizou a nomeação de 257 candidatos para o Ibama. Em relação à Funai, o Concurso Nacional Unificado prevê ao todo 502 vagas para o órgão indigenista (p. 17).

Por fim, a Advocacia-Geral da União reitera que as mudanças realizadas no quadro fático-institucional evidenciam que “não mais subsiste a alegada gestão errática decorrente de posturas omissivas e comissivas do Governo Federal quanto à gestão ambiental como um todo e, de modo, específico, em relação aos biomas da Amazônia e do Pantanal” (p. 18).

ADPF 857 / MS

Reitera, ainda, que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional requer, como requisito fundamental, a inércia ou a incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em prol da mudança do quadro violador de direitos fundamentais. No entanto, diante do expressivo empenho e avanço nas medidas que estão sendo tomadas para a preservação da Amazônia e do Pantanal, “resta afastado o alegado quadro estrutural de ofensa massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (p. 18).

Pois bem.

Entre as Constituições brasileiras, a de 1988 foi a primeira a expressamente citar, no art. 225, o direito ao meio ambiente equilibrado. O fato de não haver menção ao meio ambiente no art. 5º da Constituição em nada modifica o seu reconhecimento como direito fundamental. Por oportuno, transcrevo o entendimento de Tiago Fensterseifer:

“Assim, embora não elencado de forma expressa no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição de 1988, o direito ao meio ambiente passa a integrar necessariamente tal campo constitucional, em virtude de estar inserido, indiscutivelmente, ante a sua importância de índole existencial para o ser humano, no núcleo protetivo do direito à vida humana digna e saudável”. (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008).

Rafael Santiago Costa conclui no mesmo sentido:

“Encontra-se pacificado na doutrina e na jurisprudência nacional o entendimento de que o fato de o direito ao meio

ADPF 857 / MS

ambiente não constar expressamente do rol do artigo 5º da CF/88 em nada afeta sua natureza de direito fundamental. Se não bastassem as sucessivas menções à questão ambiental ao longo do texto constitucional, é de se destacar que ao menos dois incisos do próprio artigo 5º confirmam o *status* do direito ao meio ambiente.

O inciso XXIII do artigo 5º da CF/88 indica que o direito sobre a propriedade deverá ser exercido com observância de sua função social, sendo que o artigo 186 inclui a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente dentre os requisitos conformadores da função social da propriedade rural. Por outro lado, o inciso LXXIII desse mesmo dispositivo autoriza qualquer cidadão a ajuizar ação popular visando anular ato lesivo ao meio ambiente.

Como se percebe, nem mesmo é correta a assertiva de que a proteção do meio ambiente seria tema estranho ao rol de direitos fundamentais constantes do artigo 5º da CF/88. De todo modo, deve-se reconhecer que o meio ambiente equilibrado se apresenta como condição para o efetivo gozo dos demais direitos fundamentais, no que novamente convergem doutrina e jurisprudência. Aliás, é o próprio artigo 225 que afirma ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida.

O *caput* desse dispositivo, embora sucinto, é rico em significado, podendo ser dividido em quatro partes: a) o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental; b) a proclamação de sua essencialidade à sadia qualidade de vida; c) a rotulação do meio ambiente como bem de uso comum do povo, portanto, difuso e indisponível; d) e a atribuição ao Poder Público e à coletividade do dever de sua proteção para as presentes e futuras gerações (SIRVINSKAS, 2010, p. 61-62).” (COSTA, Rafael Santiago. *Omissão do Estado em face do dever constitucional de proteção ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Macapá, 2013).

ADPF 857 / MS

O Supremo Tribunal Federal também o reconhece como direito fundamental, uma vez que o meio ambiente equilibrado 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 Ministra Cármen Lúcia, com o mesmo entendimento, aponta a convergência indissociável entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o princípio da dignidade humana:

“7. A Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, consagra, no seu Princípio 1 que ‘os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.’ O seu Princípio 3 enuncia, ainda, que ‘o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras’. Tais princípios convergem para o postulado da **dignidade da pessoa humana, erigido como pilar da República Federativa do Brasil, na expressa dicção do **art. 1º, III, da Carta Política**, o que significa compreender que a efetiva proteção do meio ambiente assegura ao ser humano das presentes e futuras gerações uma existência digna: a**

ADPF 857 / MS

preservação do meio ambiente é indissociável da própria defesa dos direitos humanos” (ADI 6.148/DF, Rel. Min. André Mendonça e redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia, DJE 15/9/2022, grifos no original).

A doutrina também considera o intrínseco vínculo da qualidade do meio ambiente com o princípio da dignidade humana, pois o desequilíbrio ambiental coloca em risco o próprio direito à vida e à saúde. Flávia Piovesan e Melina Girardi Fachin assim ensinam sobre o assunto:

“[...] o direito ao meio ambiente interage acentuadamente com o direito à vida e à saúde, todos direitos fundamentais com vistas à proteção material da dignidade humana. De fato, só existirá sadia qualidade de vida - ou, quiçá melhor dizer possibilidade de vida - se o meio ambiente for ecologicamente equilibrado.

Neste diapasão, leciona José Afonso da Silva:

‘O que é importante é que se tenha 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 do direito da qualidade do meio ambiente’” (PIOVESAN, Flávia e FACHIN, Melina Girardi. *Direito Socioambiental*. Org. Alessandra Galli. Curitiba: Juruá, 2010. p. 37, grifei).

Ainda sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana,

ADPF 857 / MS

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam:

“No direito constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma **dimensão ecológica da dignidade humana**, que abrange a ideia em torno de um **bem-estar ecológico** (assim como de um **bem-estar social**) indispensável para uma vida digna, saudável e segura num contexto de **integridade da Natureza**. Dessa compreensão, pode-se conceber **um patamar mínimo de qualidade ambiental** ou **o mínimo existencial ecológico** para a concretização da vida humana em níveis dignos [...]. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade estariam sendo violadas em seu **núcleo essencial**. A **qualidade (e segurança) ambiental**, com base em tais considerações, passaria a figurar como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo **bem-estar existencial**” (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*. 7. ed. São Paulo: Thomas Reuters, 2021. p. 61, grifos no original).

E complementam, demonstrando que o meio ambiente equilibrado é essencial – e por isso deve ser constantemente protegido – para a qualidade de vida das gerações futuras:

“**Outro ponto, vinculado à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, diz respeito ao reconhecimento da dignidade (e direitos?) às futuras gerações humanas, ampliando-se, assim, a dimensão temporal da dignidade para as existências humanas futuras**. Deve-se, nesse sentido, reforçar a ideia de responsabilidade e **dever jurídico** (para além do plano moral) para com as gerações futuras, inclusive com o reconhecimento da dignidade de tais vidas, mesmo que potenciais, de modo afirmar a perpetuidade existencial da espécie humana” (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER,

ADPF 857 / MS

Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*. 7. ed. São Paulo: Thomas Reuters, 2021. p. 63, grifos no original).

Não há dúvidas, portanto, que o constituinte brasileiro, ao consolidar o direito subjetivo de todos viverem em um ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista sua estreita relação com a dignidade humana, consignou no pacto constitucional a proteção ambiental entre os valores permanentes da República, reconhecendo-o como cláusula pétrea (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 84).

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 respeitar, proteger, promover 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 (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 mar. 2022).

A proteção ao meio ambiente, no entanto, não se circunscreve apenas ao plano nacional, mas sua agenda se entrelaça com diversos outros países, pois há uma conexão entre os ecossistemas de todo o mundo. Assim, o direito ambiental ultrapassa as fronteiras dos Estados Nacionais, já que as violações a determinados biomas impactam diretamente a qualidade ambiental de todo o mundo. Por isso, a interligação entre a defesa dos direitos humanos e a agenda socioambiental foi protagonizada

ADPF 857 / MS

no Brasil tanto nas legislações domésticas como no plano internacional.

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 Quioto, que entrou em vigor no Brasil 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 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, entre seus diversos instrumentos, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (art. 6º, III). Ao regulamentar a referida lei, o Decreto 7.390/2010 definiu explicitamente o PPCDAm como sendo o plano de ação para 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 país se comprometeu a 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.

Ressalto que o Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do

ADPF 857 / MS

Recurso Extraordinário 466.343/SP, da relatoria do Ministro Cezar Peluso, chancelou a tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos em relação às legislações infraconstitucionais, cedendo apenas em face da Constituição Federal.

O art. 225 da Constituição Federal é claro ao impor não apenas ao Poder Público, mas a toda a sociedade, o dever de preservar o meio ambiente em favor das futuras gerações, instaurando, assim, o “Estado Constitucional Ecológico”. Conforme adverte Tiago Fensterseifer, “a ideia de dever fundamental é um dos aspectos normativos mais importantes trazidos pela ‘nova dogmática’ dos direitos fundamentais, vinculando-o diretamente ao princípio da solidariedade” (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 116).

Nas palavras de Tiago Fensterseifer, o princípio da solidariedade, além de estar presente no Preâmbulo da Constituição Federal, ao estabelecer que o Estado Democrático de Direito deve ser instituído tendo como um dos valores supremos a busca por uma sociedade fraterna, também representa a dialética constante entre a conciliação dos direitos sociais com a proteção ambiental, pois se expressa na necessidade de coexistência do ser humano com um corpo social, em que todas as partes – indivíduos e Estado – estejam voltadas para assegurar o bem comum e os direitos fundamentais.

Por oportuno, transcrevo a lição de Gomes Canotilho, trazida pela Ministra Cármen Lúcia, para enfatizar a obrigação de todos em relação à preservação do meio ambiente e dos biomas brasileiros, com a finalidade de preservar o meio ambiente em favor destas e das futuras gerações, instaurando, assim, o “Estado Constitucional Ecológico”:

“Um Estado Constitucional Ecológico pressupõe uma

ADPF 857 / MS

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 a necessidade de uma proteção global sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição). As conseqüências de uma proteção integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista.

[...]

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

[...]

Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz conseqüências 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

ADPF 857 / MS

e cooperativos, da articulação de regras de carácter jurídico e estritamente vinculador ao princípio da legalidade com dimensões atentas às condições concretas de atuação (a chamada 'elasticidade situativa') e da substituição de uma 'polícia de pormenores' por um sistema de controlo (ou de pós avaliação) dos resultados. [...]

Outro dos momentos fundamentais da construção do Estado Constitucional Ecológico relaciona-se com a problemática do sentido jurídico-constitucional dos deveres fundamentais ecológicos. Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais, que, no nosso campo temático, se traduziria na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente. Daqui até a insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa 'defesa e proteção do ambiente', 'defesa e proteção do Planeta Terra', 'defesa e proteção das gerações futuras', não pode nem deve ser apenas uma tarefa do Estado ou das entidades públicas. Em documentos recentes (Agenda 21, V Programa Comunitário de Ação Ambiental) fala-se claramente de responsabilidade comum (*shared responsibility*) e dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na defesa do ambiente (cf. Constituição Portuguesa, art. 66º)" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In*: Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 105-107).

A atuação estatal, por imposição constitucional, portanto, deve ser pautada no compromisso político e jurídico, assumido pelos entes estatais, de considerar os princípios e valores ambientais como bens jurídicos fundamentais, cuja tutela é imprescindível para a garantia de uma vida digna e saudável, além da, no caso do meio ambiente, própria

ADPF 857 / MS

existência da espécie. Como direito fundamental, é inadmissível que o Estado adote medidas contrárias à proteção ambiental, tampouco que seja omissivo em relação à concretização do que for necessário para cessar eventuais violações dos biomas brasileiros.

A tutela ecológica, além de ser consubstanciada pela promulgação de normas eficazes, atos administrativos e ações voltadas para o cuidado com o meio ambiente, também deve ser baseada na prevenção à destruição dos bens ecológicos. Impõe-se, portanto, ao Estado, conforme abalizada doutrina, a observação do princípio da precaução, em que se busca antecipar a possibilidade de dano ambiental, de modo que medidas necessárias sejam tomadas preventivamente. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer assinalam que:

“[...] Ainda sob a ótica da atuação do Estado na tutela ecológica, considerando que tal, por força do princípio da precaução, deve se antecipar ao dano ambiental propriamente, Cançado Trindade aponta para a obrigação do Estado de evitar riscos ambientais sérios à vida, inclusive com a adoção de ‘sistemas de monitoramento e alerta imediato’ para detectar tais riscos ambientais sérios e ‘sistemas de ação urgente’ para lidar com tais ameaças. Esse entendimento é adequado, por exemplo, à tutela do ambiente atrelada às questões climáticas, pois tais ‘sistemas estatais de prevenção do dano ambiental’ permitiriam uma atuação mais efetiva em casos de eventos climáticos extremos (enchentes, desabamentos de terra etc.), de modo a prever os desastres naturais, e, mesmo em caráter preventivo (ou, pelo menos, buscando minimizar os impactos), tutelar de forma mais efetiva os direitos fundamentais das pessoas expostas a tais situações. **Enfim, a partir das considerações tecidas acima, resulta patente a obrigação constitucional do Estado-Legislador de adotar medidas legislativas e do Estado-Administrador de executar tais medidas de forma adequada e suficiente à tutela ecológica, assegurando o exercício efetivo do direito fundamental em questão. E, quando tal não ocorrer, por omissão ou atuação insuficiente, o Estado-Juiz**

ADPF 857 / MS

poderá ser acionado para coibir ou corrigir eventuais violações aos parâmetros constitucionalmente exigidos em termos de proteção e promoção da qualidade e da segurança ambiental” (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 292).

Em relação ao princípio da precaução, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu existir sua previsão em nossa Constituição Federal, não apenas em relação à saúde do cidadão, mas também no que se refere ao meio ambiente:

“Quando se cogita da preservação da vida numa escala mais ampla, ou seja, no plano coletivo, não apenas nacional, mas inclusive planetário, vem à baila o chamado ‘princípio da precaução’, que hoje norteia as condutas de todos aqueles que atuam no campo da proteção do meio ambiente e da saúde pública. Ainda que não expressamente formulado, encontra abrigo nos arts. 196 e 225 de nossa Constituição. O princípio da precaução foi explicitado, de forma pioneira, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, da qual resultou a Agenda 21, que, em seu item 15, estabeleceu que, diante de uma ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas viáveis para prevenir a degradação ambiental.

[...]

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova

ADPF 857 / MS

aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado”.

Esse princípio, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, é bem sintetizado no julgamento do Recurso Extraordinário 327.189/SP, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, processo paradigma do Tema 479 da repercussão geral, cujo trecho da ementa transcrevo, no que interessa:

“2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública” (RE 627.189, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, DJe 3/4/2017, grifei).

Evidentemente, a compreensão do sentido de precaução comporta a noção de que atividades humanas devem ser reprimidas e sancionadas antes de causarem danos ao meio ambiente ou à saúde. Assim, um meio ambiente equilibrado apenas poderá ser alcançado a partir da mudança de paradigma de que as medidas a serem tomadas baseiam-se apenas na recomposição de eventuais prejuízos.

ADPF 857 / MS

Destaco, em relação ao assunto, 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, no qual consta o seguinte:

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

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

A regra da vedação do retrocesso socioambiental (art. 1º, *caput* e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF), por sua vez, 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-

ADPF 857 / MS

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

Antônio Herman Benjamin acrescenta:

“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, Antônio Herman. *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. In: *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei).

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

ADPF 857 / MS

Embora a responsabilidade pela proteção ao meio ambiente seja compartilhada entre as pessoas e o Estado, refiro-me ao entendimento de Rafael Santiago Costa no sentido de que a parcela maior deste dever recai sobre o segundo, uma vez que tutelar direitos e garantias, nos termos da Constituição Federal, é a razão da existência do próprio Estado. O autor conclui:

“O artigo 225 da CF/88 corrobora essa conclusão, pois, ao mesmo tempo em que consta de seu *caput* aquela responsabilidade compartilhada, arrola no § 1º nada menos do que sete frentes a serem seguidas pelo Poder Público para assegurar a eficácia do direito em comento.” (COSTA, Rafael Santiago. *Omissão do Estado em face do dever constitucional de proteção ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Macapá, 2013, pp. 37 e 38).

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam, sobre a tutela ecológica, que a proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado perpassa necessariamente pela limitação da discricionariedade estatal (legislativa, administrativa e judicial), no sentido de que os deveres de proteção ao meio ambiente lhe retiram a possibilidade de escolher a oportunidade de agir, obrigando-o a constantemente adotar medidas com relação às situações que exijam sua atuação, sejam voltadas para prevenir ou para cessar violações aos ecossistemas (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 293).

Naturalmente, o dever estatal de buscar a maior eficácia possível na proteção ao meio ambiente não significa desconsiderar os outros deveres e direitos que lhe são constitucionalmente previstos como de sua responsabilidade. A realidade impõe escolhas, afinal os recursos são

ADPF 857 / MS

escassos ao passo que os direitos necessários para a existência dos indivíduos com o mínimo de dignidade envolvem outras esferas da vida, como a saúde, a educação, o saneamento básico, entre outros, todos também protegidos sob o manto de direitos fundamentais.

Assim, cabe ao Estado, ao exercer a tutela ecológica, atuar em busca de um equilíbrio que não represente omissão ou atuação insuficiente ao proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, assegurar a concretização dos demais direitos individuais e sociais, conforme anteriormente exposto. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“Em outras palavras, pode-se dizer que na perspectiva 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 e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 293).

Assim, 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. Esse foi o entendimento desta Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.676/RJ, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, nos termos da ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE

ADPF 857 / MS

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” (grifei).

É por isso que graves violações ao meio ambiente, pela atuação negligente, insuficiente ou omissa, de forma sistemática, pelo Poder Público, que representem ofensa massiva a direitos fundamentais permitem ao Poder Judiciário atuar com o objetivo de estabelecer medidas corretivas de grande amplitude com relação às políticas públicas que estão sendo realizadas pelo Poder Executivo. Além disso, a depender do quadro fático apresentado, em casos excepcionais, o Supremo Tribunal Federal, cujo papel primordial é a guarda da Constituição Federal e dos direitos fundamentais nela expressos, pode – e deve – reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*. 7. ed. São Paulo: Thomas Reuters, 2021. p. 61, grifos no original, p. 105).

No caso dos autos, na contramão dos avanços relativos à proteção

ADPF 857 / MS

ambiental observados no Brasil em prol da preservação de importantes biomas como o Pantanal e a Amazônia, cito, inicialmente, que a paralisação do Fundo Amazônia, de junho de 2019 a janeiro de 2023, deve ser considerada um evidente retrocesso nas medidas de combate ao desmatamento e à destruição da biodiversidade nacional. Em 2023, contudo, o Fundo foi reativado com o objetivo de retomar os projetos e políticas contra o desflorestamento da Amazônia Legal, além de custear medidas inovadoras para a promoção do desenvolvimento sustentável. Importante destacar, também, que a retomada do referido Fundo restabeleceu as relações diplomáticas do Brasil na área ambiental.

Os dados trazidos pelas agremiações políticas, nas três ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental aqui julgadas conjuntamente, demonstram claramente a negligência do Poder Público com seus deveres em relação à proteção — que, enfatizo, lhe foi constitucionalmente outorgada — ao meio ambiente. Sem a intenção de envidar por tautologia desnecessária, registro apenas alguns dos preocupantes dados colacionados aos autos para evidenciar, uma vez mais, a insuficiente atuação governamental em prol da preservação do Pantanal e da Amazônia.

Afirmou-se, por exemplo, um crescimento de 210% de focos de incêndio nos biomas acima referidos em contraposição ao decréscimo de 48% das autuações por infrações ambientais no mesmo período (p. 8 do documento eletrônico 1, APDF 743/DF). De acordo com dados trazidos na ADPF 857/DF, p. 6 do documento eletrônico 1, “26% do bioma foi consumido por incêndios em 2020. Grandes extensões de áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas) foram atingidas pelo fogo. Apenas em setembro, foram registrados 164 focos de incêndio que avançaram sobre terras indígenas no Pantanal”.

Nas ADPFs, os arguentes demonstram claramente a falta de estrutura e o sucateamento em todos os órgãos estatais responsáveis,

ADPF 857 / MS

direta e indiretamente, pela preservação do meio ambiente no Brasil, o que inviabilizou uma atuação eficiente no monitoramento, atuação e repressão dos focos de incêndio, desmatamento e outros crimes ambientais (p. 15 do documento eletrônico 1 da ADPF 743/DF; p. 27 do documento eletrônico 1 da ADPF 746/DF).

A Rede Sustentabilidade aponta, por exemplo, que o “Brasil tem menos de 600 agentes de fiscalização, o que resulta um impressionante trabalho colossal de monitoramento de mais de 14.000 quilômetros quadrados por cada agente (dada a vastidão continental brasileira)” (p. 15 do documento eletrônico 1).

Os partidos políticos reportam, ainda, que, apesar de haver dotação orçamentária específica para a promoção de melhorias contra os incêndios no Pantanal e na Amazônia, paradoxalmente, ante o aumento cada vez mais frequente de focos de queimadas, os recursos financeiros não foram integralmente utilizados. Ao contrário, preferiu-se o corte de gastos, o que demonstra, no mínimo, desídia com o dever previsto no Texto Constitucional de, nos termos do princípio da precaução já citado, agir permanentemente com medidas preventivas ou, em casos de emergência, como os ocorridos, atuar de forma suficiente para mitigar danos ambientais (p. 15 do documento eletrônico 1 da ADPF 743/DF; p. 21 do documento eletrônico 1 da ADPF 746/DF; e p. 12 do documento eletrônico 1 da ADPF 857/DF).

O Observatório do Clima, associação sem fins lucrativos, criada com o objetivo de discutir as mudanças climáticas no contexto brasileiro, mais especificamente o aquecimento global, admitida no processo como amigo da Corte, informa que “o Ministério do Meio Ambiente executou apenas 0,4% do seu orçamento de 2020 em ações diretas, o que corresponderia apenas da R\$ 105.409,00 (cento e cinco mil, quatrocentos e nove reais)” (p. 23 do documento eletrônico 1 da ADPF 746/DF).

ADPF 857 / MS

Tal fato foi corroborado por relatório da Controladoria-Geral da União que apontou uma execução máxima de 14% nos programas do Ministério do Meio Ambiente em 2019. Nos termos do mencionado órgão de controle, “não foi nem sequer possível avaliar se os resultados apresentados pelo Ministro foram satisfatórios, porque o ministério não tinha nem um planejamento para o ano” (p. 25 do documento eletrônico 1, ADPF 746).

Indicadores obtidos em matérias jornalísticas mostram que, em 2019, houve a redução de 48% de autuações por infração, apenas nas áreas relacionadas ao Pantanal (p. 20 do documento eletrônico 1, ADPF 746/DF).

Os arguentes reiteram que os avanços dos incêndios sobre as terras indígenas no Pantanal provocaram imensos prejuízos de ordem econômica, social e de saúde pública para esses povos, e muitas das queimadas, comprovadamente, foram provocadas em propriedades privadas. A Terra Indígena Tadarimana, exemplificativamente, em 2020, teve 60% da sua terra devastada. Adicionem-se, à perda do bioma e à devastação da flora e da fauna, os prejuízos causados à saúde, o desequilíbrio dos ciclos da água e o acréscimo de poluição também às áreas adjacentes (p. 8 do documento eletrônico 1, ADPF 857/DF).

Destaco que a supressão de marcos regulatórios ambientais não se confunde com a sua atualização. Assim a redução significativa da fiscalização e do controle do desmatamento na Amazônia e Pantanal e a diminuição da dotação e da execução orçamentárias para o combate às queimadas nesses biomas a pela União configuram retrocessos no campo da proteção e da 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

ADPF 857 / MS

patrimônio ambiental comum.

No entanto, de acordo com a Advocacia-Geral da União, houve, em 2023, mudança substancial no tratamento dispensado à proteção ao meio ambiente, tanto em relação à conjuntura fática quanto à normativa, voltada a dirimir as queimadas e o desmatamento no Pantanal e na Amazônia.

A Advocacia-Geral da União apresentou dois documentos com o objetivo de evidenciar todas as medidas – normativas, administrativas e legais – que estão sendo tomadas desde o dia 1º de janeiro de 2023, um em março de 2023 (documento eletrônico 258 da ADPF 743/DF; documento eletrônico 75 da ADPF 746/DF e documento eletrônico 131 da ADPF 587/DF) e outro em dezembro de 2023 (documento eletrônico 261 da ADPF 743/DF; documento eletrônico 78 da ADPF 746/DF; e documento eletrônico 136 da ADPF 857).

O conjunto fático-probatório dos autos, apresentado pelo Governo Federal para corroborar as medidas implementadas para a proteção dos biomas brasileiros, é composto, em resumo, por atos normativos (decretados a partir de 1º de janeiro), pela elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - 5ª fase, pelo aporte e acréscimo de recursos para a área ambiental, pela extinção da fase de conciliação de multas ambientais, pela recriação do Programa Bolsa Verde e outras ações citadas ao longo do voto. Tais providências demonstram que não há mais que se falar em inércia do Governo em relação à proteção do Pantanal – e de outras áreas do território nacional –, tanto em relação às queimadas quanto ao desmatamento, motivo pelo qual a AGU requer, na análise das presentes ADPFs, que não seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional.

Conforme expus no item b.1) Argumentos e dados apresentados pela Presidência da República, Estados e Advocacia-Geral da União

ADPF 857 / MS

referentes aos anos de 2019 a 2022 e b.2) Argumentos e dados apresentados pela Presidência da República, Estados e Advocacia-Geral da União referentes ao ano de 2023, ao longo deste voto, foi possível avaliar concretamente que o Poder Executivo e entes federativos têm se empenhado em reverter o grave quadro de inconstitucionalidade do qual padeciam os biomas pantaneiro e amazônico.

As medidas foram apresentadas em três eixos principais: (i) resultados das taxas de desmatamento; (ii) instrumentos, medidas e ações de fiscalização do desmatamento e de combate a infrações e crimes ambientais; (iii) medidas de fortalecimento institucional de órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas. Em todas essas frentes, observa-se, de fato, mobilização do Poder Executivo em alterar a realidade, embora os esforços ainda sejam mais direcionados à Amazônia Legal do que ao Pantanal.

Também é possível verificar a melhoria em diversos indicadores, como a diminuição total de área desmatada e queimada, o crescente número de atuações e autos de infração relacionados a crimes ambientais, bloqueio de créditos virtuais, destruição de material apreendido, contratação de brigadistas, realização de concurso públicos, aporte de dinheiro para os órgãos públicos responsáveis pela proteção do meio ambiente, medidas educacionais, entre outros, todos já detalhados anteriormente.

A mudança nas políticas públicas e a alteração do quadro fático demonstram, para a Advocacia-Geral da União, a inexistência tanto da omissão estatal anteriormente citada, quanto da ostensiva, reiterada e generalizada ofensa ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, sendo, por isso, desnecessário que se reconheça o estado de coisas inconstitucional.

Neste ponto, entendo ser pertinente refletir sobre esse instituto.

ADPF 857 / MS

A Corte Constitucional Colombiana estabelece seis elementos caracterizadores do estado de coisas inconstitucional:

"Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: **(i)** la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; **(ii)** la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; **(iii)** la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de a acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; **(iv)** la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; **(v)** la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; **(vi)** si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial" (Sentencia T-025/04. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2023).

E complementa, estabelecendo que o estado de coisas inconstitucional

"[...] es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que hay una violación masiva generalizada y sistemática de los derechos fundamentales es de tal magnitud, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y estas situaciones pueden provenir de una autoridad pública específica que vulnera de manera constante los derechos fundamentales, o de un problema estructural que no solo

ADPF 857 / MS

compromete una autoridad sino que incluye también la organización y el funcionamiento del Estado, y que por tanto se puede calificar como una política pública, de donde nace la violación generalizada de los derechos fundamentales” (Sentencia T-025/04. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2023).

Carolina N. M. Rêgo, citando Eduardo Cifuentes Muñoz, o conceitua como:

“[...] a prova da violação de Estado social do Direito e a desvalorização da Constituição social. É por isso que, com a sua declaração, **entramos em um estado de anormalidade, um período que supõe o exercício de maiores poderes e responsabilidades pelo Estado**; isso deve ser objeto de escrutínio pesado social, político e legal” (RÊGO, Carolina. N. M. *O estado de coisas inconstitucional*: entre o Constitucionalismo e o Estado de Exceção. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, grifei).

Carlos Alexandre de Azevedo Campos, ao explicar o instituto, enfatiza a necessidade de existência de atos comissivos e omissivos praticados por autoridades públicas, agravados pela inércia continuada desses agentes, e estabelece três pressupostos para a sua ocorrência:

“Quando declara o estado de coisas inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do

ADPF 857 / MS

estado de inconstitucionalidades.

Em síntese, são três os pressupostos do estado de coisas inconstitucional:

a. 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;

b. 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;

c. 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” (CAMPOS, Carlos Alexandre de A. O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural. *Conjur.* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/>>. Acesso em: dez. 2023, grifei).

No caso ora em exame, apesar de reconhecer que o quadro das queimadas no Pantanal e na Amazônia ainda é indiscutivelmente relevante e notório, os dados apresentados pelos órgãos brasileiros de defesa do patrimônio ambiental do Brasil, conforme citado anteriormente, demonstram que estão sendo tomadas, novamente, providências que, *a priori*, reverter-se-ão em resultados voltados para o combate e a diminuição de incêndios desses e dos demais biomas brasileiros. Repiso, portanto, que não há mais, como havia nos anos anteriores, a estagnação continuada de ações das autoridades em relação às queimadas, não apenas no ecossistema pantaneiro quanto no amazônico.

Verifica-se, também, que o Governo Federal tem buscado coordenar

ADPF 857 / MS

medidas legislativas, administrativas e orçamentárias com intuito de reverter o grave quadro de violação do meio ambiente vigente anteriormente. Nesse sentido, entendo que seria prematuro o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, na conjuntura atual, pois as mudanças implementadas ainda precisam de tempo para surtir efeito e alterar resultados.

Reitero que não desconsidero, em nenhum momento, a gravidade dos atos ilícitos que não só o Pantanal e a Amazônia, mas outros biomas brasileiros, vêm sofrendo ao longo dos anos, e reafirmo o meu compromisso, junto com o Supremo Tribunal Federal, em atuar, dentro dos limites da função jurisdicional e, sobretudo, norteado pelos princípios da Constituição Federal, com a firmeza necessária, sempre que lesões ou ameaças de danos ambientais venham a ser perpetradas ou coloquem em risco o direito ao meio ambiente equilibrado, seja pelo Poder Público seja por particulares.

No entanto, pondero que reconhecer, atualmente, o estado de coisas inconstitucional — rótulo grave e que deve ser utilizado com cautela —, antes que as novas medidas surtam efeito e que os dados sejam atualizados, pode vir a causar consequências desnecessárias ao país, indo além da questão ambiental, com reflexos na imagem do Brasil e consequentemente, na confiança que a comunidade internacional deposita em sua capacidade de autogerir suas florestas e biomas, que são tão visadas no exterior. Tais consequências podem, até mesmo, afetar o aporte de recursos para o Fundo Amazônia, fonte de verba fundamental para a implementação de diversos projetos ambientais.

Tenho conhecimento, no entanto, da grave realidade das queimadas no Pantanal. Em visita ao sítio do Instituto Nacional de Pesquisas (INPE), o quadro de comparação do total de focos ativos detectados pelo satélite de referência em cada mês demonstra que, no ano de 2022, foram detectados 1.637 focos ativos, ao passo que, no ano de 2023, esse número

ADPF 857 / MS

aumenta para 6.119 ocorrências (Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/estatisticas/estatisticas_estados/. Acesso em: 4 dez. 2024).

Embora tenha sido registrado, pelo instituto acima referido, que as áreas de desmatamento na Amazônia, em 2023, tenham diminuído 50% em relação ao ano de 2022, no Cerrado esse número aumentou em 43% ao se comparar os dois anos (Desmatamento na Amazônia cai pela metade no ano de 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401>. Acesso em: 18 fev. 2024).

Observo, portanto, que, ainda que diversas medidas tenham sido tomadas, os dados apresentados não permitem concluir, de forma clara e específica, que elas são ou serão suficientes para dirimir ou mitigar os incêndios, o desmatamento e as ações criminosas que reiteradamente têm assolado a Amazônia e o Pantanal e outras áreas do território brasileiro.

Ademais, conforme a estatística acima descrita, ainda que se considere a interferência de questões climáticas, como o fenômeno do El Niño, que provocou estiagem fora dos padrões na Amazônia e no Pantanal, facilitando a ocorrência de incêndios, é evidente que as queimadas continuam ocorrendo e, infelizmente, crescendo (Informação disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/temporais-no-sul-e-seca-no-norte-entenda-efeitos-de-el-nino-no-brasil> e <https://www.sospantanal.org.br/elninonopantanal/>. Acesso em: 4 dez. 2023).

Assim, por considerar que a situação ainda é crítica, tendo em vista a legitimidade desta Corte para exercer o controle jurisdicional das políticas públicas, além do papel institucional do Supremo Tribunal Federal em garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, embora não reconheça o estado de coisas inconstitucional, acompanho o voto do eminente relator quanto ao disposto no **item I** do

ADPF 857 / MS

voto condutor, para que o Governo Federal apresente um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, o qual deve conter cronogramas, metas e os recursos para implementação das ações previstas, no prazo estipulado de 90 dias.

Nos moldes do julgamento da ADPF 760 e a ADO 54, o mencionado plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão.

No que se refere ao **item II** do voto do eminente Ministro André Mendonça, acompanho o relator quanto à necessidade de apresentação de plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO), no prazo de 90 dias, o qual deverá ser apresentado, conforme anteriormente citado, ao Conselho Nacional de Justiça.

Acompanho, ainda, o Ministro Relator quanto ao determinado no **item III**, para que sejam divulgados, de modo detalhado, os dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relativas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

Acompanho, ainda, o Ministro André Mendonça quanto à determinação, contida no **item IV**, para que se tornem públicos, no prazo de 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra das referidas informações.

O **item V** do voto do eminente relator estipulou que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com

ADPF 857 / MS

propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: (a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada e; (b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções.

Com todas as vênias, neste ponto, divirjo do eminente relator. Ainda que a ADPF tenha causa de pedir aberta e apesar de compartilhar entendimento de que a integração de informações ambientais seja fundamental para a fiscalização, a preservação do meio ambiente, além de essencial para o estabelecimento de políticas públicas mais eficientes, entendo que o debate, nos presentes autos, circunscreveu-se às medidas necessárias para dirimir a deficiência da atuação estatal em relação aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, não tendo sido levantadas questões relativas aos dados referentes às autorizações de supressão de vegetação, ao Cadastro Rural, ao SICAR e à implementação desses instrumentos.

A decisão sobre o assunto exigiria, a meu ver, análise aprofundada da realidade atual de cada um dos Estados brasileiros e do Governo Federal quanto à quantidade de dados a serem cadastrados, a estrutura para execução da exigência, as dificuldades a serem enfrentadas e os recursos disponíveis para a sua concretização. Assim, compreendo que o Supremo Tribunal Federal não deve avançar sobre assuntos complexos, em que não foram devidamente oportunizados o contraditório e a ampla defesa, com base no princípio da vedação da não surpresa, previsto no art. 10 do Código de Processo Civil.

Concordo, no entanto, que o Poder Executivo presente, no prazo de

ADPF 857 / MS

90 dias, em articulação com os demais entes e entidades competentes, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, na qual deve conter (a) o processamento, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise otimizada; e (b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções.

No que se relaciona ao **item VI**, em que foi determinado à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, acompanho integralmente o relator. Acompanho também, no que se refere ao **item VII**, a determinação de que o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório do meio ambiente do Poder Judiciário, monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento e queimadas, em conjunto com o Supremo Tribunal Federal.

No **item VIII**, o Ministro André Mendonça determinou que a União regulamentasse “o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas”.

Dirirjo do posicionamento do relator quanto à controvérsia. Repiso, conforme anteriormente exposto, que os debates nas presentes ADPFs circunscreveram-se às medidas necessárias para dirimir a deficiência da atuação estatal em relação aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, não

ADPF 857 / MS

tendo sido ponderadas questões relativas à determinação orçamentária e destinação de recursos do Pré-Sal.

Com todas as vênias em relação ao entendimento proferido pelo eminente relator, entendo que a ADPF 708/DF, da relatoria do Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso, não configura situação semelhante à dos presentes autos, pois, nela, o pedido da ação referia-se especificamente à determinação para que a União (a) tomasse as medidas necessárias para a reativação do Fundo Clima, com os recursos autorizados pela lei orçamentária, (b) apresentasse um Plano Anual de Aplicação de recursos do Fundo Clima e (c) se abstivesse de contingenciar os recursos do mencionado Fundo, o que não é o caso dos presentes autos, pois não houve, pelas agremiações políticas arguentes, pedido para a regularização do art. 47 da Lei 12.351/2010.

Assim, a ADPF 708/DF, justamente por ter contemplado amplo debate sobre o Fundo Clima, não é parâmetro para o julgamento destas ADPFs, pois, em relação ao Fundo Social oriundo do Pré-Sal, agora examinado, não foram trazidos elementos necessários para que o Supremo Tribunal Federal adentre em tão complexo tema, o qual envolve destinação orçamentária de grande soma de recursos e a possibilidade de o Poder Judiciário interferir em matéria que deve ser, em princípio, disciplinada pelo Congresso Nacional.

Conforme pontuei na sessão anterior, não houve sequer a manifestação específica dos atores do processo, inclusive da própria União, quanto ao assunto, de modo que, em convergência com entendimento do Ministro Flávio Dino, há risco de adentrarmos em seara de discricionariedade exclusiva dos demais Poderes da República.

Assim, ainda que a ADPF tenha causa de pedir aberta, o que permitiria a determinação pretendida pelo Ministro André Mendonça, em respeito aos princípios da separação dos Poderes (art. 2º da CF/1988), da

ADPF 857 / MS

ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF/1988) e da vedação da não surpresa (art. 10 do Código de Processo Civil), divirjo do entendimento do eminente Ministro André Mendonça. No entanto, acompanho a determinação do Ministro Flávio Dino quanto à possibilidade de abertura de créditos adicionais, inclusive de natureza extraordinária, como fonte de recursos para o atendimento das despesas do plano a ser implementado.

Por fim, em convergência com o entendimento do Ministro André Mendonça, julgo improcedentes os seguintes pedidos, sobretudo por já ter sido estipulada a obrigatoriedade de elaboração de um plano de ação coordenada integrada e interfederativa para o controle das queimadas no Pantanal e na Amazônia: **Item II da ADPF 743, Item III da ADPF 743, Item IV da ADPF 743, Item V da ADPF 743, Item VI da ADPF 743, Item XI da ADPF 743, Item b da ADPF 746, Item c da ADPF, 746 Item d da ADPF 746, Item c da ADPF 857, Item d da ADPF 857, Item e da ADPF 857, Item f da ADPF 857.**

Posto isso, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgo parcialmente procedente a ADPF 743, a ADPF 746 e a ADPF 857, nos termos do voto proferido.

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) -
Agradeço, Senhor Presidente!

Parabenizo o Ministro Zanin pela definição e sustentação do seu voto, com razões que corroboram em boa medida o que o Ministro Flávio Dino havia apontado.

Apenas trago algumas consignações. As ações, como essa ADPF, apontaram uma série de questões e fatos que, à luz dos autores, ensejariam um estado de coisas inconstitucional, o que nenhum de nós reconheceu até o momento. Por outro lado, penso que todos reconhecemos deficiências e inconstitucionalidades. Em alguma medida, acho que isso está presente, do contrário, não haveria o julgamento minimamente procedente das ações.

Os pedidos são referentes a medidas efetivas e concretas. Em relação ao CAR e à regularização fundiária, é sabido por toda Administração Pública federal - dentre elas, está aqui a AGU (fui diretor de patrimônio e de meio ambiente da AGU) - que o maior problema que tínhamos era o cadastramento dos imóveis. A AGU não consegue propor as ações civis públicas, o Ibama não consegue arrecadar as multas, porque não sabe exatamente se a pessoa que está sendo inserida no polo passivo da relação processual é o responsável. Não tratar a questão do CAR de forma efetiva, na minha modesta opinião, é jogarmos para um evento futuro e incerto algo que os próprios órgãos ambientais anseiam, que é a estrutura. Precisamos dar estrutura a eles. Vivemos, no âmbito do governo, um canibalismo em busca de recursos financeiros, e, por vezes, essas áreas são relegadas e esquecidas. A grande verdade é que estão relegadas, tanto que trago no meu voto a auditoria do TCU de 2016, dizendo do estado caótico da questão. Quando justifiquei meu pedido de vista nas ações sob relatoria da Ministra Cármen, disse que, nas ações que

ADPF 857 / MS

tenho, por envolverem os Estados e a União, poderemos tratar a questão da regularização fundiária. Logicamente, respeito as opiniões; entendo que, eventualmente, em um prazo aqui e outro ali, temos condições de modular, mas o meu receio é se não tivermos ou não adotarmos medidas efetivas e concretas à luz de uma necessidade premente do nosso país em relação a esse assunto, deixaremos passar uma grande oportunidade.

Em relação à questão do Fundo, apenas lembro que, na ADPF 743, foi pedida a "imposição de verdadeiras obrigações de meio para que se chegue ao resultado constitucionalmente desejado". A questão do Fundo se insere nessa perspectiva.

Penso também, no âmbito de uma ação de controle abstrato em que há uma perspectiva estruturante, que cabe ao Supremo adotar medidas razoáveis. No meu entendimento, a regulamentação de uma lei que está há 12, 14 anos carecendo de regulamentação é uma medida razoável. Ao mesmo tempo, tenho certeza de que o Congresso deliberará sobre o Fundo, como já tem feito. A grande questão é que áreas que, por vezes, não são tão sensíveis na esfera política do debate parlamentar ou das disputas orçamentárias que há no Poder Executivo vão ser relegadas. Tenho certeza, por experiência pretérita também. Eu não queria isto: que a área ambiental ficasse prejudicada na previsão de minimamente ter recursos do Fundo.

Lembro que o orçamento deste ano, que o próprio governo editou, é menor do que o do ano passado na área ambiental. Se não dermos um direcionamento minimamente estruturado, penso eu, repito, com a devida vênia - não vou mais insistir nesse debate -, perderemos uma oportunidade que penso que o país espera.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Vossa Excelência me permite só uma observação? Na verdade, compreendo a preocupação de Vossa Excelência. De fato, por exemplo, o CAR está previsto em lei há 12 anos. Hoje, a ausência de mecanismos para que ele seja obtido leva a várias dificuldades, desde financiamento até o controle ambiental, entre outros. Porém, segundo os dados que levantei, até hoje, salvo melhor juízo, apenas 1,7% das propriedades brasileiras conseguiram o CAR. Ou

ADPF 857 / MS

seja, em 12 anos, 1,7% das propriedades lograram obter o CAR. Significa dizer que temos efetivamente problemas para essa área. Só que me parece que, nesta ação, não temos todos os dados nem dos estados, nem da União para saber quais são esses problemas e qual seria o tempo necessário e os mecanismos necessários para podermos avançar e dar uma determinação para que haja o processamento de dados em até 90 dias ou outras providências. Minha divergência não é sobre o conceito de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Entendi, Ministro Zanin. O prazo que estou dando é de 18 meses.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Desculpa, 18 meses. Não é do conceito de Vossa Excelência, até porque os dados, como esses que trouxe aqui, falam por si só. Há um problema, mas não me parece que possamos ter uma deliberação sem ouvir os estados, sem ouvir a União sobre onde estão esses problemas e como eles poderiam ser superados.

Da mesma forma em relação ao Fundo. Não ouvimos especificamente a União sobre esse tema. Segundo o levantamento que fiz, há pelo menos dois projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam da regulamentação do Fundo. Há inclusive ali uma espécie, digamos assim, de atuação da Câmara, buscando regulamentar, e da própria União, dando destinações de acordo com programas e projetos elaborados pelo Executivo. Aqui, não houve, a meu ver, um contraditório mínimo, seja em relação ao Congresso, seja em relação à União, para que possamos, na minha visão, avançar com uma determinação.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Um brevíssimo aparte, Ministro Zanin. Lembro que, na auditoria do TCU referida pelo Ministro André, grande parte desses recursos, preteritamente, 2012, 2022, foram usados para amortização de dívida. Não temos nem mandato, nem elementos técnicos para dizer que esse objetivo conduz à tal da doença holandesa - aquela a que Vossa Excelência se referiu quanto, a longo prazo, não haver sustentabilidade de ganhos eventuais ou transitórios do

ADPF 857 / MS

petróleo. Do ponto de vista da sustentabilidade, em tese, pagar a dívida é um objetivo que ajudará as futuras gerações. Realmente, compartilho, estamos em comum em relação a esse debate.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vou aguardar o desenvolvimento do julgamento, mas tanto o Ministro André quanto o Ministro Flávio e Vossa Excelência acham que é necessária a apresentação de um plano. Esse plano deverá ser trazido à homologação aqui, eventualmente com a proposta de um cronograma. Se não houver maioria relativamente à posição do Ministro André, caberá ao governo, às entidades competentes apresentar o cronograma de implementação dessa regularização do CAR.

A divergência é basicamente essa. Todos estamos de acordo que tem de haver um plano, apenas os parâmetros temporais e percentuais desse plano é que ou são fixados desde já, ou serão apresentados em cronograma proposto pelo governo. É isso?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - É isso, Senhor Presidente, em relação ao CAR e à questão do Fundo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Não, eu falei só do CAR especificamente.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Certo!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Só o CAR.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Do CAR, especificamente, parece-me ser uma matéria que pode ser contemplada pelo plano ou pelos planos a serem apresentados, tal como previsto no item 1 do voto de Sua Excelência o Ministro André Mendonça.

Contudo, não me parece que seja o caso de fixarmos um prazo para que haja o processamento de informações, porque não temos aqui os dados necessários para se saber por que, em 12 anos, isso não aconteceu, entre outros aspectos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu bem entendi. Apenas estou fixando um ponto, porque todos estamos de acordo que essa questão da regularização do

ADPF 857 / MS

CAR é decisiva para a regularização fundiária no país. Se não fixarmos esses prazos e percentuais, vamos aguardar que o Executivo faça essa proposta no plano que irá submeter.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Exato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministro Zanin!

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Se me permite?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Só para esclarecer, relendo aqui a tabela, Presidente, do Ministro Zanin, de fato, pelo que entendi, o Ministro Flávio Dino aponta estar de acordo com a apresentação de um plano referente ao CAR, mas o Ministro Cristiano Zanin não chega a tanto, pelo menos no que eu vi.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu fiz essa pergunta expressa, especificamente; Sua Excelência concordou.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Eu adiro a essa posição também de que o plano, ou os planos a serem apresentados possam tratar do CAR, com propostas, metodologias e, inclusive, para que haja efetivamente uma evolução, para que possamos sair desse cenário de 1,7% de propriedades até agora com CAR.

No entanto, eu não acho que possamos fixar um prazo de 18 meses para que sejam tomadas específicas em relação ao CAR.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Foi esse o ponto que eu enfatizei, inclusive tendo em conta a observação de Vossa Excelência quanto à ausência de contraditório.

É que ou nós vamos fixar prazos agora, dependendo da maioria, ou, quando vier o plano, nós vamos verificar se a proposta é razoável. E se não o for, nós não homologamos, ou sugerimos de maneira diferente.

ADPF 857 / MS

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Quero cumprimentar, primeiro, nosso Presidente, ministro Luís Roberto Barroso, e, na pessoa dele, todos os Colegas. Cumprimento, também, o Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gonet Branco, a Senhora Secretária da Sessão, os Advogados, demais presentes e os Servidores.

Senhor Presidente, tenho um voto mais alongado que vou encaminhar, mas adotei a mesma técnica que os demais, com o mesmo pragmatismo, para votar mais brevemente.

Em relação ao primeiro item, já acompanho o ministro André, quando ele julga procedentes as ADPFs relativas à apresentação, pelo Governo Federal, de um plano de prevenção e combate aos incêndios do Pantanal e da Amazônia que abarque medidas efetivas e concretas para controlá-los ou mitigá-los e já concorrer para prevenir que outras devastações não ocorram no futuro. Essa proposta – creio que não houve divergência a respeito – é a apresentação do plano.

Acompanho também o Relator no que se refere ao pedido contido no item 10 da inicial da ADPF 743 e no item “a” da ADPF 746, para que o Governo Federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, o Prevfogo.

Da mesma forma, acompanho Sua Excelência quando julga procedente os pedidos constantes do item 7 da ADPF 743 e da alínea “e” da ADPF 746, para que haja a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações de defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

Apenas faço uma ponderação nesse item, enquanto regra da nossa

ADPF 857 / MS

ordem constitucional: poderíamos abranger todo o período de 2019 a 2024 e não apenas aqueles dois anos.

Quanto ao pedido do item 12, contido na ADPF 743, acompanho o eminente Relator, para que os governos estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou órgãos afins tornem públicos os dados alusivos às autorizações de supressão de vegetação e para que a publicidade passe a ser doravante a regra dessas informações. Sua Excelência já aderiu à proposta do ministro Flávio Dino, que fixou o prazo de 60 (sessenta) dias. Verifiquei que muitos Estados já estão mencionados na ação, e outros já garantiram que os dados estejam acessíveis pela internet e por meio da Lei de Acesso à Informação.

No tocante ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), estou de acordo com o Ministro Relator. A única dúvida que tive foi em relação ao Cadastro Ambiental Rural, mas acredito que estejamos chegando a um consenso, porque, na minha percepção, o que se propugnou foi um prazo razoável ao processamento de informações já prestadas. Ou seja, não estamos impondo uma obrigação inédita, mas, sim, determinando que se faça uma política que priorize a atualização e a dinamização das informações já existentes. Pelo visto, as propostas estão muito próximas, tanto a do eminente Relator, apresentada nesse sentido, como a dos ministros Flávio Dino e ministro Cristiano Zanin. Esses últimos, em vez de fixarem um prazo para apresentação, aguardam que a proposta seja feita dentro do plano para, então, ser aferida.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Permita-me um aparte. Na verdade, é exatamente isso. Na minha visão, hoje, há três fases, basicamente, em relação ao CAR. Primeiro, a apresentação dos dados; segundo, a análise dos dados; e terceiro, eventual regularização. Nós não sabemos como está a situação em cada estado em relação a esse processo. Então, a proposta - e acho que foi também com adesão do Ministro Flávio Dino - seria que o plano tratasse de soluções em relação ao CAR, mas não que nós fixássemos um prazo de 18 meses para que houvesse o processamento de até 70% das informações.

ADPF 857 / MS

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Fiquei em dúvida a respeito do prazo para apresentação do plano: não é inferior à solução dada em relação ao Cadastro?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Nunes Marques, se me permite, Presidente, é por conta do nível de complexidade.

Eu gerenciei CAR por 7 anos e 3 meses. E o dado que o Ministro Zanin traz relativo à homologação é realmente um empecilho dramático. Então, eu não sei o estado da arte hoje, saí do governo há dois anos - do governo do estado, que eu me refiro. Então, a razão da prudência, como disse, é nem nós determinarmos algo inexecutável, nem determinarmos algo desastroso.

Eu lembro muitos casos de superposição. Porque a fase 1, a que o Ministro Zanin alude, é a autodeclaração. E quando você vai olhar, tem gente que autodeclara o CAR em cima de uma terra indígena, em cima de um parque nacional. Então eu realmente não vejo como nós fixarmos prazo e metas, porque pode resultar num desastre. Por exemplo, numa homologação de afogadilho que vai resultar na "regularização" de grilagem. Essa é a razão pela qual eu abri a divergência, respeitando o Ministro André, claro, mas nesse sentido, reconhecendo a importância do CAR, sem dúvida. Mas o próprio dado a que o Ministro Zanin aludiu reforça a divergência, com todo respeito.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Nesse ponto, vou pedir vênias ao Relator e acompanhar a divergência, porque, por mais essenciais que sejam essas informações, há necessidade de aferir sua veracidade, inclusive com georreferenciamento. Não chegaria a tanto, mas é possível que aconteça a indicação de uma área em que há um hospital público. Contudo, na maioria das vezes, há superposição de área, há conflito de um proprietário com outro – ambos declararam. Isso realmente é muito trabalhoso.

Então, vou pedir vênias ao ilustre Relator, porque esse trabalho, diferentemente do que ocorre com aquelas informações anteriores, não se resume a simplesmente colocar dados à disposição da sociedade. Eu preciso, antes de torná-los acessíveis a toda a sociedade, aferição sua

ADPF 857 / MS

veracidade. Aí, não sabemos, no momento, o quão difícil será o trabalho.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Nunes Marques, apenas estou organizando que, se vier a prevalecer a posição da divergência, eu também considero que essa questão do CAR é muito importante, acho que todos nós consideramos. Não tenho dúvida da dificuldade política de fazê-lo, porque senão teria mais de 1,7%. Portanto, uma determinação do Supremo pode fazer esse trem andar; o trem está na estação.

Dessa forma, nós determinaríamos a apresentação do plano dentro do prazo mais exíguo possível, dentro de um cronograma que seria apresentado, dentro de uma proposta que seria apresentada. Seria uma determinação nossa, sem fixação e prazo.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Pelo que entendi, era uma solução por via oblíqua. Em vez de determinarmos um prazo para que o CAR efetive essas informações – e nesse ponto concordo com a divergência, porque não sabemos o grau de dificuldade –, nós fixaríamos um prazo menor, sairíamos de um de 180 para outro de 90, salvo engano, a fim de que isso fosse inserido, que as soluções viessem no plano. Mas as soluções, não o prazo para que elas sejam efetivadas. Quem deve dizer isso são as áreas específicas, não é? Então, é muito próximo, mas há uma diferença significativa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Fixaríamos um prazo para...

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Para que essas soluções venham no plano, e não que sejam efetivadas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Isso. Então, nós fixaríamos um prazo para a apresentação do plano de processamento dessas informações, que nós recomendaríamos no prazo mais breve possível pela importância que isso representa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Na verdade, Presidente, não são dois planos, é só um, é o plano do eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

ADPF 857 / MS

(PRESIDENTE) - Sim, mas com esse capítulo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sim, com essa observação, mas sem prazo e meta.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO **(PRESIDENTE)** - Não, nós não estamos fixando, mas eles vão fixar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sim, certamente, sem que nós fixemos prazos e metas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO **(PRESIDENTE)** - Está certo.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Nada obsta que possamos avançar no futuro, inclusive para a fixação de um prazo. Mas, primeiro, vem a questão do contraditório de trazer todas essas informações para que possamos amadurecer.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO **(PRESIDENTE)** - É porque, se é uma dificuldade política, superamos um pouco a dificuldade política, dizendo que agora é uma determinação do Supremo, é preciso fazer.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Parece-me, Presidente, se me permite, que, além dessa dificuldade política, existe também uma dificuldade técnica, porque são muitos sistemas hoje adotados. Cada estado praticamente tem o seu sistema, que não conversa com o sistema da União. Então, nós temos também aqui problemas técnicos. Por isso, parece-me cada vez mais necessário que o plano possa direcionar soluções para superar esses problemas técnicos e políticos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO **(PRESIDENTE)** - Ministro Nunes Marques, Vossa Excelência continua com a palavra.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Presidente, em relação à elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e os resultados do PPCDAm e no que diz respeito ao observatório, também estou de acordo de forma resumida, não preciso aditar.

Já quanto ao item 8, ponto que entendo ser o mais polêmico, adianto que vou acompanhar o eminente Relator, pedindo vênias à divergência, e

ADPF 857 / MS

vou tecer algumas considerações a respeito do motivo pelo qual penso que devemos aproveitar esta oportunidade, em que pese, como já bem colocou o ministro Flávio Dino, não haver um pedido específico, mas, por outro lado, estamos diante de um pedido aberto, de uma causa de pedir aberta, a respeito da qual podemos adotar algumas providências.

Estamos diante de uma lei que está completando 14 anos de existência. Seu art. 47 é muito objetivo na definição de objetivos do Fundo Social:

Art. 47. É criado o Fundo Social – FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:"

E prevê as áreas:

I – da educação;

II – da cultura;

III – do esporte;

IV – da saúde pública;

V – da ciência e tecnologia;

VI – do meio ambiente; e [talvez não tenhamos atentado para o “e”]

VII – de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Tal lista não é alternativa. O item VI já prevê específica e obrigatoriamente que alguma coisa desse Fundo deva ser destinada ao meio ambiente e à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Dito isso, passados 14 anos, não houve até o momento nenhuma destinação de nenhuma parcela de recursos desse Fundo para o meio ambiente e para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Agora, como bem colocou o ilustre Relator, e já atentando para o alerta feito pelo Tribunal de Contas da União, na auditoria n. 02870620226 – relatada pelo ministro Antônio Anastasia, que levantou informações sobre organização, estrutura e funcionamento do Fundo –, até 2022, esse Fundo tinha arrecadado 146 bilhões, dos quais restavam em caixa, naquele ano,

ADPF 857 / MS

apenas 20 bilhões. Ou seja, quase 126 bilhões já tiveram destinação, mas, desse montante, nada foi repassado ao meio ambiente. Então, vejamos, em que pese, talvez, uma dificuldade ou outra, uma disciplina para alcançarmos isso, nós temos uma lei vigente a determinar que o Fundo Social deve destinar alguma parcela à proteção do meio ambiente, à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

A regra de destinação ocorre em alguns fundos soberanos, como o da Noruega e o do Chile. No primeiro caso, foi feito com o petróleo, com sua descoberta; no segundo, com o cobre. A exemplo do Brasil, outros países adotam esse Fundo. Qual é a preocupação do Tribunal de Contas, do Relator e minha também? Ora, é bem verdade que o art. 51 prevê a possibilidade de aplicação desse Fundo de forma excepcional. Meu receio é que o excepcional pode tornar-se ordinário – de 146 bilhões, apenas 20 bilhões não foram aplicados. Isso, amanhã, pode ser interpretado, inclusive pelo Tribunal de Contas, como gasto ordinário. E a preocupação é que, agora com o pré-sal, esse Fundo, até 2031, alcance um patamar superior a 900 bilhões.

Então, não seria a oportunidade para o Supremo Tribunal Federal determinar que haja, inclusive dentro do próprio plano, uma regulamentação do Fundo? O que verifico, Presidente, até agora, é que não se adotou uma política de investimento. O propósito desse Fundo é ser uma coluna financeira para que, a partir dos investimentos, o retorno seja destinado às áreas de educação, cultura, saúde e meio ambiente, mas isso não está ocorrendo. O Fundo está se carcomendo, o principal está se esvaindo, e há necessidade urgente de se adotarem medidas para que, com os novos aportes, essas destinações sejam executadas.

Então, Senhor Presidente, diante dessa constatação, acompanho o eminente Relator, por enquanto, da forma como colocou Sua Excelência, fixando prazo para essa regulamentação, mas confesso que, da mesma forma que acompanhei a divergência na vez anterior, podemos chegar a uma conclusão diferente de que essas soluções também venham dentro do plano. O que não pode ocorrer é a utilização dessa forma sem uma destinação ao meio ambiente.

ADPF 857 / MS

Não estou aqui, em nenhum momento, tentando dar a destinação nem querendo dizer que o meio ambiente é mais importante do que a saúde, a educação e a cultura, mas estou dizendo que a lei impõe que alguma parcela, seja ela mediana ou bem inferior à que já foi destinada, seja reservada ao meio ambiente no Brasil.

Com essas considerações, Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Vossa Excelência me permite um pequeno aparte?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Pois não.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Em relação a esse trabalho do TCU, que foi mencionado pelo eminente Ministro-Relator André Mendonça e, agora, por Vossa Excelência, de fato, é um estudo bastante relevante e que merece toda atenção, mas não me parece que seja um estudo conclusivo em relação ao Fundo. Por exemplo, o item 335 fala que, desta forma, além de ter sido usado para pagamento de dívida, poderá vir a ser responsável por custear piso salarial etc. - poderá. Então, aqui também não temos uma conclusão.

Por isso que me parece prudente, antes de uma determinação de regulamentação, saber efetivamente da União e do próprio Congresso se existe já algum projeto, e me parece que pelo menos dois projetos estão em tramitação, e se houve, ou não, a destinação de parte desse valor para questões ambientais e de regularização ambiental, como disse Vossa Excelência. É só essa a minha divergência e por isso que a proposta é colocar no plano, justamente para que se possa, no plano, indicar a melhor solução para o uso do Fundo, inclusive em relação ao meio ambiente.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O encaminhamento da divergência, então, é semelhante ao do CAR?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - É que para regulamentar uma lei, é preciso um decreto, não é plano.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É isso que estou dizendo: não é lei, é decreto.

ADPF 857 / MS

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - O plano não regulamenta lei, ele não vai ter validade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - A lei já existe.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - A lei já existe.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A lei já existe.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - A liberdade do Poder Executivo fazer é total à luz dos parâmetros da lei, não se está dizendo quanto vai para o meio ambiente, nem o tempo específico de destinação, mas o que não se concebe, na minha opinião, com a devida vênia, é que não esteja previsto um regulamento específico sobre isso. A questão de providências administrativas, aí, sim, é um plano que resolve. Agora, a regulamentação da lei, eu não vejo como ser no plano, teria que ser no decreto. O decreto sim, eventualmente, pode até remeter alguma questão específica para planos, mas do ato normativo do Poder Executivo, eu não vejo como prescindir.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Tem uma questão circunstancial, Senhor Presidente, nesse caso, que distingue um pouco do cadastro. Vou apenas exemplificar quatro situações impostas pela lei que, ao longo de 14 anos, não foram feitas.

Uma é a instituição do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, prevista no art. 52. A determinação é clara. Até hoje há uma omissão. O Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social não foi sequer instituído. Não existe o regulamento apontado no § 2º do art. 49, para que o Poder Executivo estabeleça as parcelas dos *royalties* e participação da União nos resultados das áreas onde se localiza o pré-sal. Não foi feito!

Também não houve até agora a criação do Conselho Deliberativo do Fundo Social, previsto no art. 58. Quer dizer, não tenho o Comitê de Gestão, nem tenho Conselho Deliberativo do Fundo. Quem está decidindo isso?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Nunes Marques, apenas uma pergunta a Vossa Excelência: o objeto das ações não é Fundo

ADPF 857 / MS

Social...

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Eu sei, mas é meio ambiente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É. Meio ambiente como uma possibilidade. Então, eu sugiro a reflexão e, na verdade, peço respeitosamente a reflexão, se nós estamos debatendo o tema que desborda do objeto da ação. Porque o meio ambiente é uma possibilidade, na forma do PPA, da LDO e da LOA. Nós não podemos exigir que - a lei não exige, a lei prevê a possibilidade. Então, essa é a razão pela qual eu tenho essa diferença.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - O pedido na ADPF...

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Ministro Flávio Dino, também me ocorreu essa dúvida. Se formos rigorosos na análise, como eu falei, dessa disciplina e não considerarmos a causa de pedir aberta, talvez não devamos sequer tratar de alguns assuntos que apenas orbitam o tema principal. Mas fiz essa ponderação na balança e, diante dos valores em questão e da flagrante omissão – não estou me referindo absolutamente ao governador, mas, sim, aos 14 anos, período que envolveu todos os governos –, bem assim dada a causa de pedir aberta, entendo que esse é um mecanismo muito importante para o desenvolvimento das ações de proteção ao meio ambiente no Brasil.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelência, nesse ponto, acompanha o Relator?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Acompanho o Relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Diverge, apenas, quanto ao prazo do CAR?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Ao prazo do CAR.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - O pedido específico, também na ADPF 743, é para impor verdadeiras obrigações de meio para que se chegue ao resultado constitucionalmente desejado. E eu resgato, porque é uma frase histórica, a fala da Ministra

ADPF 857 / MS

Cármem Lúcia de que verbo não é verba, a gente precisa dar os meios. Nós estamos dando obrigações e os meios precisam estar previstos também.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu tenho uma preocupação nessa questão do fundo inoperante. É que uma das ideias na mesa para a exploração de petróleo na margem equatorial, lá na Amazônia, é a vinculação das receitas à transição energética, quer dizer, um dos argumentos legitimadores é que nós vamos explorar essa riqueza, porque o país precisa, mas vamos usar parte desses recursos para financiar a transição energética.

Se esses fundos e essas vinculações não tiverem eficácia, não tiverem seriedade, esse argumento se desfaz, se dilui. Portanto, é preciso que haja seriedade nesses compromissos. Eu acho que isso é muito importante.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

| | |
|-------------------------------|--|
| RELATOR | : MIN. ANDRÉ MENDONÇA |
| REDATOR DO ACÓRDÃO | : MIN. FLÁVIO DINO |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) |
| ADV.(A/S) | : RAPHAEL SODRE CITTADINO |
| ADV.(A/S) | : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL |
| ADV.(A/S) | : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA |
| REQTE.(S) | : REDE SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES |
| ADV.(A/S) | : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB |
| ADV.(A/S) | : FELIPE SANTOS CORREA |
| REQTE.(S) | : PARTIDO DOS TRABALHADORES |
| ADV.(A/S) | : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO |
| INTDO.(A/S) | : UNIÃO |
| PROC.(A/S)(ES) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| AM. CURIAE. | : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL |
| ADV.(A/S) | : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO |
| ADV.(A/S) | : ANDRE RODOLFO DE LIMA |
| ADV.(A/S) | : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO ALANA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG |

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

VOTO-VOGAL

(ADPFs 743, 746 e 857)

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente, temos, em julgamento conjunto, as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) n. 743, 746 e 857, todas da relatoria do ministro André Mendonça. Como fizeram os eminentes Colegas, reúno, em um mesmo voto, os relatórios, os fundamentos e os dispositivos pertinentes a esses processos.

Relatório da ADPF 743

A ADPF 743 foi manejada, com pedido de medida liminar, pelo partido Rede Sustentabilidade (Rede), com representação no Congresso Nacional. O autor, em síntese, argumenta lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida, à saúde e à integridade física, além de ofensas ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e socioambiental, perpetradas por atos omissivos e comissivos dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo alega, haveria negligência no tratamento da questão ambiental, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia (eDoc 1, fl. 1), patrimônios verdes e inestimáveis do nosso país, que estariam sendo consumidos por queimadas.

ADPF 857 / MS

A inicial tece críticas à atuação dos Poderes Executivos federal e dos Estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, especialmente nos anos de 2019 e 2020, quando “desmatamentos e queimadas agravaram-se como nunca”, em decorrência da atuação errática e desconexa dos Governos e de um passivo ambiental de gestões anteriores, em nível municipal, estadual e federal.

O autor pretende, em suma, seja determinado ao Governo Federal que apresente plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, abarcando medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios e prevenir outras devastações de grandes proporções. Além disso, pede que os Governos dos Estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução e que apresentem os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação (eDoc 1, fl. 60).

Requer, ao fim, a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com preceitos fundamentais, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira.

Foi acionado o rito do art. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999.

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi admitido como interessado.

A Presidência da República apresentou manifestação, indicando não existirem atos passíveis de análise por ADPF: o partido político tão somente encaminhava notícias jornalísticas, não apresentando qualquer prova formal de atos praticados pelo Governo Federal. Afirma não observado o requisito da subsidiariedade, tendo em conta que outros meios processuais poderiam ter sido utilizados para sanar eventuais

ADPF 857 / MS

irregularidades atribuídas às autoridades públicas. Alega não tipificado o “estado de coisas inconstitucional”, considerada a efetiva ação do Governo Federal no combate às queimadas no Pantanal e na Amazônia Legal (eDoc 83).

O Estado de São Paulo informa que as autorizações para supressão de vegetação, naquela unidade federativa, já observam o princípio da publicidade (eDoc 87).

A Advocacia-Geral da União sinaliza a ausência de indicação precisa de ato do poder público a violar preceito fundamental. Aponta a natureza infraconstitucional da matéria versada pelo arguente, em razão de os pedidos tocarem providências administrativas sem amparo direto na Carta Magna. Diz inobservado o requisito da subsidiariedade, típico da ADPF; da inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação, a supervisão e o monitoramento de políticas públicas e da impossibilidade de dilação probatória (eDoc 90).

Assinala, no mérito, atitudes do Governo Federal, como a constituição de força-tarefa composta por militares para combate ao crime na Amazônia (Decreto n. 10.341/2020), a contratação emergencial de profissionais (Portaria Interministerial n. 13.378/2020) e a criação da Sala de Situação (mesma concepção da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa, instituída pelo Decreto n. 10.142/2019), as quais afastariam o conceito de “estado de coisas inconstitucional” na gestão do meio ambiente.

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pela adoção do rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, a fim de submeter a matéria a juízo definitivo de mérito (eDoc 99).

O Estado de Rondônia informa que as autorizações para supressão de vegetação, naquela unidade federativa, já observam o princípio da

ADPF 857 / MS

publicidade. Especifica, em paralelo, as dotações orçamentárias voltadas ao meio ambiente e a maneira como são executadas (eDoc 101).

O Estado do Acre aduz “postura diametralmente oposta ao quadro omissivo narrado na inicial”, por contar Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas (PPCDQ) – anexado aos autos –, do qual constam diversas medidas de combate à degradação ambiental (eDoc 103).

O Estado do Amazonas ressalta o “substancial incremento nos valores destinados à proteção do meio ambiente”, tanto daqueles empenhados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, como dos oriundos de outras áreas da Administração estadual, inclusive empregados nas forças de segurança (eDoc 110). Tem como responsável pelas políticas públicas contra o desmatamento e as queimadas o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), autarquia estadual.

O Estado do Rio Grande do Norte assevera não omitir quaisquer dados relativos às autorizações de supressão de vegetação (eDoc 122). Nega a ocorrência de inércia do poder público estadual em implementar dotações orçamentárias direcionadas à questão ambiental. Cita, a propósito, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (Idema/RN), o qual cuida, especificamente, dessa seara, voltando-se aos biomas Mata Atlântica, Caatinga e Cerrado, presentes naquela unidade federativa.

O Estado de Roraima afirma não haver qualquer omissão governamental ou de políticas públicas que lhe possa ser imputada, tendo em conta que as informações sobre autorização de supressão de vegetação estão disponíveis a quaisquer interessados, na internet, e todo o orçamento destinado ao meio ambiente é executado (eDoc 126).

O Estado da Bahia esclarece não figurar, geograficamente, nas áreas

ADPF 857 / MS

do Pantanal ou da Amazônia. De qualquer modo, indica que, “longe do quadro traçado pela exordial, não há vácuo de atuação, muito menos negligência no trato das questões ambientais”. “Muito pelo contrário”, aduz o Estado, “ciente da responsabilidade de ser o único ente da Federação com cinco biomas diferenciados (Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Costeiro e Marinho), frisa adotar políticas ambientais sérias e conscientes, a partir do estabelecimento de alvos e metas para conservação de ecossistemas, fauna e flora e de serviços ambientais e hidrológicos relevantes, além de zelar a presença de povos e comunidades tradicionais” (eDoc 129).

O Estado de Mato Grosso do Sul aponta, no mínimo, quinze ações administrativas distintas, com execução orçamentária, que revelariam a inexistência de um “estado de coisas inconstitucional”, mas, sim, “na verdade, a existência de intervenções e ações positivas do Estado – nos limites de suas capacidades financeiras e operacionais – no combate urgente ao incêndios florestais na área do bioma Pantanal, na parte que se encontra em seu território” (eDoc 131).

O Estado do Maranhão menciona diferentes medidas de execução orçamentária de combate ao desmatamento e às queimadas em seu território, além de informar que qualquer interessado pode ter acesso, a pedido, por meio de portal na internet, aos dados referentes às autorizações de supressão de vegetação (eDoc 156).

O Estado de Minas Gerais declara que já obedece ao mais amplo dever de transparência sobre as autorizações para supressão de vegetação concedidas, disponibilizadas em portal pela rede mundial de computadores (eDoc 160).

O Estado do Paraná frisa existir ampla publicidade quanto às autorizações florestais, categoria que inclui eventuais supressões de vegetação, nos termos dos arts. 35 a 37 da Resolução n. 107/2020 do

ADPF 857 / MS

Conselho Estadual do Meio Ambiente (Cema) (eDoc 166).

O Estado do Tocantins pontua que confere ampla publicidade às autorizações florestais, incluindo supressões de vegetação, além de ter detalhado gastos orçamentários com meio ambiente e planejamentos para deter queimadas e desmatamento em seu território (eDoc 196).

O Estado do Ceará afirma que todo o seu território pertence ao bioma Caatinga, com as peculiaridades do clima semiárido, vegetação com poucas folhas e adaptadas aos períodos de seca e grande biodiversidade, pelo que a exordial, cuidando dos biomas Pantanal e Amazônia, não lhe diz respeito. Além disso, informa que o portal eletrônico da Secretaria do Meio Ambiente do Estado dispõe de todos os documentos e de todas as consultas necessárias sobre os pedidos de supressão de vegetação e, portanto, o Estado do Ceará já atendia à publicidade ambiental (eDoc 208).

O Estado do Pará detalha que a execução do Plano Estadual “Amazônia Agora” gerou um saldo de 126.061,47 hectares de terra embargada, em razão do desmatamento ilegal; apreensão de 5.199,76 metros cúbicos de madeira ilegalmente extraída; retirada de 149 motosserras das florestas e apreensão de 48 veículos usados para o desmatamento ilegal. Também consta como saldo das operações a prisão de 40 pessoas, a destruição de 41 acampamentos e a interdição de 35 garimpos ilegais. Nesse sentido, a atuação fiscalizatória e proativa em defesa do bioma Amazônia ostenta resultados efetivos, não existindo omissão estadual (eDoc 210).

O Estado do Rio de Janeiro assinala que, “diante da circunstância de os biomas da Amazônia e do Pantanal não estarem presentes no território do Estado”, não há informações capazes de contribuir para o deslinde da demanda (eDoc 219).

ADPF 857 / MS

O Distrito Federal afirma que “as Autorizações de Supressão de Vegetação emitidas encontram-se disponíveis via *web*”, pelo que já cumprido o princípio da publicidade (eDoc 222).

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer “pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos”, considerando, sobretudo, que “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” (eDoc 227).

As entidades Laboratório do Observatório do Clima (OC), WWF-Brasil, Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), *Greenpeace* Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul apresentaram pedido de ingresso como *amici curiae* (eDoc 231), o que foi atendido pelo ministro André Mendonça, na condição de novo Relator do feito (eDoc 277).

A Advocacia-Geral da União peticiona no sentido de que, com a mudança de gestão na Administração Pública federal, houve uma sensível alteração no compromisso do Governo com a agenda ambiental. Uma “modificação da matriz normativa que consolida uma nova diretriz política”, o que poderia “esvaziar relevante parcela dos argumentos expostos pela Arguente no presente feito” (eDoc 258).

Nas sessões do Plenário do Supremo de 6 e 7 de dezembro de 2023, após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso (eDocs 278 e 279).

Relatório da ADPF 746

ADPF 857 / MS

A ADPF 746 foi manejada, com pedido de medida liminar, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com representação no Congresso Nacional. O autor, em síntese, aduz “omissões do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica” (eDoc 1, fl. 1).

Segundo alega, haveria negligência no tratamento da questão ambiental, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia, patrimônios nacionais, que estariam sendo consumidos por queimadas, comprometendo a sobrevivência de espécies locais e raras da fauna e da flora, além de minando as potencialidades dos rios que compõem a Bacia Hidrográfica do Paraguai.

A inicial tece críticas, sobretudo, à atuação do Governo de Jair Bolsonaro e do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, entre os anos de 2019 e 2020, quando a agenda ambiental teria ganhado uma intencionalidade destrutiva, em vez de protetiva, como determina a Constituição de 1988, com prejuízo à economia (desenvolvimento sustentável), bem como à saúde e à cultura das comunidades nativas (povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas, resguardados pelos arts. 216, V e § 5º e 231, *caput*, da Constituição Federal).

O autor pretende, em suma, seja determinada ao Governo Federal “a adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica”, nomeadamente “a reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do

ADPF 857 / MS

Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm” (eDoc 1, fl. 58-60).

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) pediu ingresso no feito, na condição de *amicus curiae* (eDoc 10).

Foi acionado o rito do art. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999 (eDoc 17).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela adoção do rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, a fim de submeter a matéria a juízo definitivo de mérito (eDoc 26).

A Presidência da República apresentou manifestação, indicando não existirem atos passíveis de análise por ADPF: o partido político tão somente encaminhava notícias jornalísticas, não apresentando qualquer prova formal de atos praticados pelo Governo Federal. Diz não observado o requisito da subsidiariedade, tendo em conta que outros meios processuais poderiam ter sido utilizados para sanar eventuais irregularidades atribuídas às autoridades públicas. Afirma não tipificado o “estado de coisas inconstitucional”, considerando a efetiva ação do Governo Federal no combate às queimadas no Pantanal e na Amazônia Legal (eDoc 28).

A Advocacia-Geral da União sinaliza a ausência de indicação precisa de ato do poder público que violaria preceito fundamental. Aponta o caráter infraconstitucional da temática versada pelo arguente, uma vez que os pedidos tocam providências administrativas sem amparo direto na Carta Magna. Por fim, aduz a inobservância ao requisito da subsidiariedade, típico da ADPF, a inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação, a supervisão e o monitoramento de políticas públicas e a impossibilidade de dilação probatória (eDoc 31).

No mérito, ressalta atitudes do Governo Federal, como a constituição de força-tarefa composta por militares para combate ao crime na

ADPF 857 / MS

Amazônia (Decreto n. 10.341/2020), a contratação emergencial de profissionais (Portaria Interministerial n. 13.378/2020) e a criação da Sala de Situação (mesma concepção da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa, instituída pelo Decreto n. 10.142/2019), as quais afastariam o conceito de “estado de coisas inconstitucional” na gestão do meio ambiente.

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi admitido como interessado (eDoc 43).

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer “pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos”, considerando, sobretudo, que “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” (eDoc 45).

As entidades Laboratório do Observatório do Clima (OC), WWF-Brasil, Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), *Greenpeace* Brasil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul apresentaram pedido de ingresso como *amici curiae* (eDoc 47), o que foi atendido pelo ministro André Mendonça, na condição de novo Relator do feito (eDoc 94).

A Advocacia-Geral da União peticiona no sentido de que, com a mudança de gestão na Administração Pública federal, houve sensível alteração no compromisso do Governo com a agenda ambiental, uma “modificação da matriz normativa que consolida uma nova diretriz política”, o que poderia “esvaziar relevante parcela dos argumentos expostos pela Arguente no presente feito” (eDoc 75).

ADPF 857 / MS

O Estado de Mato Grosso do Sul lista diferentes ações administrativas, com execução orçamentária, inclusive a publicação da chamada “Lei do Pantanal” (Lei estadual n. 6.160/2023, a prever condições, limites e restrições voltadas à proteção da área), a revelarem, em vez de um “estado de coisas inconstitucional”, a existência de intervenções e ações positivas do Estado – nos limites de suas capacidades financeiras e operacionais – no combate urgente ao incêndios florestais na área do bioma Pantanal, na parte que se encontra em seu território (eDocs 99 e 103).

Nas sessões do Plenário do Supremo de 6 e 7 de dezembro de 2023, após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso.

Relatório da ADPF 857

A ADPF 857 foi manejada, com pedido de medida liminar, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Rede Sustentabilidade (Rede), todos com representação no Congresso Nacional. Os autores, em síntese, argumentam a necessidade, pelos Governos Federal e Estaduais de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, de “apresentação de plano consistente e tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios, que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes, voltem a se repetir, de forma agravada, no ano de 2021, na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (art. 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF)” (eDoc 1, fl. 2).

ADPF 857 / MS

Segundo alegam os autores, o bioma Pantanal estaria sofrendo e sendo consumido por chamas, como nunca antes, por conta da negligência dos Governos, sobretudo o Federal, que “empreende uma verdadeira cruzada de desmantelamento de todo o sistema de proteção ambiental inaugurado pela Constituição de 1988”, nos anos de 2019 e 2020.

Pretendem, em suma, “a declaração de inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal”, determinando-se aos Governos que apresentem, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, um plano de combate que impeça a repetição dos incêndios” (eDoc 1, fls. 31-32).

O ministro Marco Aurélio acionou o rito da Lei n. 9.882/1999, convocando informações às autoridades públicas (eDoc 16).

O Estado de Mato Grosso afirma não preenchidos os requisitos da Lei n. 9.882/1999 para a ADPF. Apresenta informações oriundas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente a indicarem a homologação do Plano de Ação do Comitê Estratégico para o Combate do Desmate Ilegal, a Exploração Florestal ilegal e aos Incêndios Florestais – CEFID 2021, assim como o Plano de Operações para a Temporada de Incêndios Florestais – TIF 2021, com orçamento superior a R\$ 70 milhões para compra de equipamentos, monitoramento e combate a queimadas, o que provaria não haver omissão por parte do Governo Estadual (eDoc 27).

A Presidência da República apresentou manifestação pela ausência de atos passíveis de análise por ADPF, ante o “federalismo verde brasileiro de 3º nível, bem como o funcionamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)”, que atribui competências aos Estados e aos Municípios para fiscalização sobre o bioma Pantanal. Entende que a

ADPF 857 / MS

competência de órgãos e entidades federais abrangeria apenas 6% (seis por cento) da área.

Afirma, outrossim, não observado o requisito da subsidiariedade, tendo em conta que outros meios processuais poderiam ter sido utilizados para sanar eventuais irregularidades atribuídas às autoridades públicas. Diz não tipificada qualquer negligência federal, tendo em vista mais de 20 (vinte) ações empreendidas sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente no combate às queimadas no Pantanal, inclusive com liberação de verba suplementar de R\$ 198.000.000,00 (cento e noventa e oito milhões de reais) para a prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas (eDoc 34).

A Advocacia-Geral da União afirma não ter sido indicado, de forma precisa, ato do Poder Público que violaria preceito fundamental. Conforme sustenta, a temática versada pelos arguentes seria infraconstitucional, porquanto os pedidos tocam providências administrativas sem amparo direto na Carta Magna. Por fim, trata da inobservância ao requisito da subsidiariedade, típico da ADPF, da inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação, a supervisão e o monitoramento de políticas públicas e da impossibilidade de dilação probatória (eDoc 49).

No mérito, aponta atitudes do Governo Federal, como a edição do Decreto n. 10.424/2020 e do Decreto n. 10.735/2021, os quais, juntos, suspenderam a permissão do uso do fogo em território nacional pelo prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias. Destaca, outrossim, ações da União enquanto coordenadora e dinamizadora de projetos de tutela do meio ambiente.

O Estado de Mato Grosso do Sul assinala mais de 15 (quinze) diferentes ações administrativas, com execução orçamentária de milhões de reais, a demonstrar a existência de intervenções e ações positivas do

ADPF 857 / MS

Estado – nos limites de suas capacidades financeiras e operacionais – no combate urgente aos incêndios florestais na área do bioma Pantanal, na parte que se encontra em seu território (eDoc 54).

O Laboratório do Observatório do Clima (OC), o Instituto Centro de Vida (ICV) e o Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai (SOS Pantanal) (eDoc 93), assim como o Instituto Alana e o Instituto Saúde e Sustentabilidade (eDoc 105), apresentaram pedido de ingresso no feito como *amici curiae*.

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer “pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos”, considerando, sobretudo, que “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” (eDocs 114 e 116).

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) apresentou pedido de ingresso como *amicus curiae* (eDoc 121).

A Advocacia-Geral da União peticiona no sentido de que, com a mudança de gestão na Administração Pública federal, houve sensível alteração no compromisso do Governo com a agenda ambiental. Uma “modificação da matriz normativa que consolida uma nova diretriz política”, o que poderia “esvaziar relevante parcela dos argumentos expostos pela Arguente no presente feito” (eDoc 131).

O ministro André Mendonça, na condição de novo Relator das ações, defere o ingresso de todos os *amici curiae* (eDoc 152).

Nas sessões plenárias ocorridas nos dias 6 e 7 de dezembro de 2023,

ADPF 857 / MS

após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso (eDocs 155 e 156).

O Estado de Mato Grosso do Sul aponta a publicação da chamada “Lei do Pantanal” (Lei estadual n. 6.160/2023), criando condições, limites e restrições voltadas à proteção da área (eDoc 157), o que evidencia a inocorrência de violação reiterada de preceitos fundamentais por omissões estaduais.

É o relato do essencial. **Passo ao voto conjunto.**

Fundamentação conjunta (ADPFs 743, 746 e 857)

1. Admissibilidade

Reconheço, de plano, a legitimidade ativa de todas as agremiações políticas para o ajuizamento das arguições, 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.

2. Preliminares

A Presidência da República, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República apontaram, preliminarmente, a inadmissibilidade das ADPFs. Segundo afirmam, tais feitos se concentram em situações muito abrangentes, que não traduziriam ofensas a quaisquer dispositivos constitucionais. 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

ADPF 857 / MS

Florestal Brasileiro e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal), 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima), bem como na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), exibindo, assim, caráter infraconstitucional.

Alegam que o controle requerido nas arguições poderia ser alcançado pela via difusa, com o ajuizamento de ações ordinárias ou ações civis públicas, por exemplo. Ressaltam que o acesso direto à Suprema Corte saltando as instâncias competentes violaria o requisito da subsidiariedade da ADPF.

Por fim, dizem inadequado o processo objetivo para contextos que exijam dilação probatória e, ainda, supervisão e monitoramento de políticas públicas.

Pois bem. Cumpre notar que, em arguições semelhantes, como a ADPF 708 (Tribunal Pleno, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 28 de setembro de 2022), o Supremo rejeitou todas essas preliminares.

Isso porque o exame das alegadas ações e omissões da União e dos Estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul é tomado, aqui, 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.

Tal como esta Corte se pronunciou na ADPF 623 (Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, *DJe* de 18 de julho de 2023), a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da ordem constitucional, excepcional função 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

ADPF 857 / MS

núcleo de preceitos tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida. Nesse sentido, o descumprimento que aciona esse mecanismo se manifesta 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 Constituição Federal 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 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 que são adequadas as arguições por indicarem a vedação ao retrocesso institucional e socioambiental como parâmetro de controle.

De outro lado, não vislumbro ausente o requisito da subsidiariedade aplicável à ADPF. A magnitude dos problemas narrados nas exordiais, sistêmicos em suas causas e consequências, leva à necessidade de uma decisão judicial que possa, também, revelar abrangência, com efeitos vinculantes ao Poder Judiciário e à Administração Pública, buscando encaminhar soluções, em vez de patrulhar episódios pontuais de descumprimento da legislação. Não há dúvida, assim, quanto à presença do requisito.

Além disso, os atos comissivos e omissivos do poder público, trazidos pelas petições iniciais, mostram-se suficientemente desdobrados por estatísticas e números dos órgãos responsáveis, não havendo mais provas a produzir sobre as realidades sofridas pela Amazônia e pelo Pantanal.

ADPF 857 / MS

Ademais, para imprimir solução satisfatória à controvérsia, o Supremo deve respeitar o princípio da separação dos Poderes, a capacidade técnica e gerencial dos órgãos federais envolvidos, mas nunca pode deixar de afirmar os direitos fundamentais vulnerados e as possíveis atitudes constitucionalmente adequadas a reparar as lesões a preceitos fundamentais e, em simultâneo, evitar novas insuficiências na proteção deles.

Por tudo, reputo cabíveis as arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Mérito (fundamentos compartilhados entre as ADPFs)

1. Amazônia

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,

ADPF 857 / MS

coloca mais de 1.000 (mil) litros de vapor d'água por dia na atmosfera.

A Amazônia é também um dos maiores reservatórios de carbono da Terra, armazenando cerca de 150 (cento e cinquenta) a 200 (duzentos) 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. 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 (trezentas 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

ADPF 857 / MS

intercâmbio de vivências ou de mercadorias com as sociedades circundantes.

Como se não bastassem esses predicados, a Amazônia é um tesouro da humanidade por exibir, 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 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

ADPF 857 / MS

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 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 voto do 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, passando pelos ciclos da borracha nos séculos XIX e XX, até os megaprojetos de infraestrutura, especialmente ferroviária e rodoviária,

ADPF 857 / MS

nas décadas de 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 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

ADPF 857 / MS

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

ADPF 857 / MS

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, 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 Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (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.

ADPF 857 / MS

No mesmo período do ano passado foram contabilizados 734 (setecentos e trinta e quatro) focos de incêndio, havendo, portanto, aumento de 298% (duzentos e noventa e oito por cento).

Tal como entidades e especialistas que funcionaram como *amici curiae*, nestes autos, alertavam, fenômenos climáticos da proporção do El Niño poderiam causar uma 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.

É dizer, 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.

ADPF 857 / MS

De toda forma, não me parece instrutivo falar de um “estado de coisas inconstitucional” como se fosse um intervalo no passado. Se a declaração de um ECI 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 ECI “retroativo” soa como fora de esquadro ou, até, em última análise, um tanto paradoxal. Como teria existido um “estado de coisas inconstitucional” que se resolveu, antes mesmo da intervenção do Judiciário? Em suma, essa categoria de ECI passageiro parece muito difícil de visualizar.

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.

Inclusive porque considero extremamente delicado esse reconhecimento pela Suprema Corte do País. No 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 a própria Corte máxima condenasse o Estado como absolutamente inábil para lidar com o tema.

Por outro lado, não reconhecer um ECI não significa que o contexto

ADPF 857 / MS

perca dramática. 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.

Embora algumas tendências dos primeiros meses de 2023 indicassem, de fato, sensível melhora, os *amici curiae*, desempenhando sua tarefa de chamar a atenção da Corte para os vários ângulos do tema, apresentaram informações que evidenciam um quadro preocupante para a Amazônia e os povos tradicionais, mesmo nestes anos de 2023 e de 2024.

Não obstante tenham sido 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

ADPF 857 / MS

ações de controle e fiscalização, os dados oficiais demonstram que ainda não foram atingidos os resultados estabelecidos pela legislação em vigor.

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 (três mil quinhentos e quarenta e oito). 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 (mil duzentos e setenta e quatro) 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 (dois mil trezentos e oitenta e nove) cargos, havendo previsão de concurso para 2024 referente a apenas 502 (quinhentas e duas) vagas autorizadas.

Quanto ao orçamento, o Governo Federal 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.

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.

O Supremo, no âmbito da ADPF 708 (Tribunal Pleno, ministro

ADPF 857 / MS

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 não combina com a extração ilegal de madeira, a mineração ilegal, as rotas de tráfico de drogas e as rotas de contrabando e de pesca ilegal, que assolam a Amazônia. A

ADPF 857 / MS

proteção e a valorização daquele bioma requerem investimentos maiores que a organização da criminalidade ali instalada.

2. Pantanal

O Pantanal é a maior área úmida continental do planeta, com mais de 200 mil quilômetros quadrados, ocupando parte dos Estados de Mato Grosso (35%) e de Mato Grosso do Sul (65%), no Brasil, e estendendo-se pelo leste da Bolívia e pelo norte do Paraguai.

Somente no lado brasileiro, cerca de 140 mil quilômetros traduzem um imenso reservatório de água, que exerce função importante na estabilização do clima e na conservação do solo de uma vasta área.

A região concentra rica biodiversidade, já tendo sido registradas, pelo menos, 3.500 (três mil e quinhentas) espécies de plantas e vegetações aquáticas, 325 (trezentas e vinte e cinco) espécies de peixes, 53 (cinquenta e três) de anfíbios, 98 (noventa e oito) de répteis, 656 (seiscentas e cinquenta e seis) de aves e 159 (cento e cinquenta e nove) de mamíferos, de acordo com dados do *World Wide Fund for Nature* – WWF Brasil.

A Constituição de 1988 cuidou do bioma como patrimônio nacional (art. 225, § 4º). A Unesco o intitulou Patrimônio Natural da Humanidade e Reserva da Biosfera, no ano 2000.

Tal como na Amazônia, a colonização dessas terras ocorreu sob o signo da exploração, especialmente no século XVIII, com os bandeirantes, vindos de São Paulo, em busca de ouro, no solo e nos rios. Após a Guerra do Paraguai (1864-1870) e o declínio da atividade mineradora, o povoamento da região deslocou-se para oeste, em função das grandes fazendas de pecuária extensiva.

Aliás, por essa típica utilização do solo plano e da vegetação nativa

ADPF 857 / MS

como pasto, o Pantanal, diferentemente de outros biomas brasileiros, está sob domínio privado em mais de 95% (noventa e cinco por cento) de seu território, representando a região natural que reúne a maior extensão de reservas privadas no País. De toda forma, as grandes fazendas e os latifúndios, ali, contam milhares de hectares inscritos como unidades de uso sustentável (Lei n. 9.985/2000, art. 14), na categoria de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), sendo, portanto, “uma área privada gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica” (Lei n. 9.985/2000, art. 21).

Embora, percentualmente, as áreas de proteção pareçam poucas, cumpre notar que a região pantaneira, conforme o Projeto Mapbiomas¹ (2021), conta aproximadamente 80% (oitenta por cento) de sua superfície em bom estado de conservação. O difícil acesso às zonas de alagamento, a baixa densidade populacional e a pecuária de técnicas tradicionais, por muitas décadas, ajudam a explicar as poucas intervenções humanas no quadro geral daquele bioma.

O Parque Nacional do Pantanal Matogrossense²; o Parque Estadual Encontro das Águas (MT)³; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Sesc Pantanal (MT)⁴, o Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro (MS)⁵, o Parque Estadual do Guirá (MT)⁶ e algumas das primeiras RPPN criadas

1 Projeto que se estrutura, desde 2015, como uma rede colaborativa, formada por ONGs, universidades e *startups* de tecnologia, a fim de produzir mapeamento anual da cobertura e do uso da terra, monitorando a superfície da água e as cicatrizes de fogo mensalmente com dados a partir de 1985. Ver <https://brasil.mapbiomas.org/>.

2 Criado em 1981, foi a primeira unidade de conservação instituída com o objetivo de preservar o bioma, com 135 mil hectares de extensão.

3 Localizado entre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, foi criado em 2004 e tem quase 109 mil hectares.

4 Criada em 1997, é a maior reserva particular do país e ocupa aproximadamente 108 mil hectares.

5 Criado em 2000, com 78 mil hectares de extensão.

6 Localizado na fronteira da Bolívia, o parque foi criado em 2002 e tem aproximadamente 100 mil hectares de extensão.

ADPF 857 / MS

como Acurizal, Penha, Dorochê e Rumo ao Oeste, na Serra do Amolar, entre diversas outras áreas, que somam milhões de hectares, têm sido fundamentais nesse trabalho de conservação, com atividades relacionadas à pesquisa científica, à visitação com finalidade recreativa e à educação ambiental.

Infelizmente, as principais ameaças enfrentadas pelo bioma, como o desmatamento, as queimadas, a pesca ilegal e a produção agrícola e a pecuária daquelas propriedades que não respeitam o meio ambiente, têm se fortalecido.

Como narraram as petições iniciais, o ano de 2020 tinha sido aquele em que o Pantanal mais queimou, até então, com 778 (setecentos e setenta e oito) pontos de fogo registrados no mês de novembro.

Em 2023, a situação tornou-se devastadora. O Pantanal sofreu uma seca incomum para o período, que tornou o terreno favorável à propagação do fogo. A título de comparação, em um mesmo mês, houve mais de 4.100 (quatro mil e cem) focos de incêndio registrados; o pior novembro desde 1998, quando as queimadas começaram a ser medidas pelo Inpe.

“O epicentro desse desastre ambiental”, de acordo com reportagem do veículo especializado em jornalismo ambiental *O eco*⁷, “é a região do Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, localizada no sul do estado do Mato Grosso. Com voracidade implacável, as chamas cruzaram o parque, atingiram fazendas e chegaram até a Transpantaneira, consumindo mais de 260 mil hectares pelo caminho”.

O ano de 2023 encerrou com uma área queimada quase 200% (duzentos por cento) maior do que aquela mensurada em 2022, cerca de

7 Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/com-4-mil-focos-de-queimadas-pantanal-tem-pior-novembro-da-serie-historica>.

ADPF 857 / MS

950.000 (novecentos e cinquenta mil) hectares, equivalentes a oito vezes o tamanho da cidade do Rio de Janeiro, conforme dados do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Lasa-UFRJ). Ainda por esses dados, em Mato Grosso do Sul foram queimados 489.950 (quatrocentos e oitenta e nove mil novecentos e cinquenta) hectares em 2023, ou 5% (cinco por cento) da área do bioma. Já em Mato Grosso, o número é de 456.725 (quatrocentos e cinquenta e seis mil setecentos e vinte e cinco) hectares, equivalente a 8,5% (oito e meio por cento) da área do Pantanal mato-grossense.

Segundo as medições do Lasa-UFRJ, o Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro (MS) foi o local que mais perdeu área para o fogo: 34,34% (trinta e quatro vírgula trinta e quatro por cento) do perímetro do parque atingido pelas chamas. Outras duas áreas em Mato Grosso do Sul chamam a atenção dos especialistas: a Terra Indígena Kadiwéu (Corumbá), com 19,37% (dezenove vírgula trinta e sete por cento) de sua área consumida, e a RPPN Fazenda Rio Negro (Aquidauana), com 16,78% (dezesseis vírgula setenta e oito por cento) das suas terras e vegetação queimadas.

Em Mato Grosso, outras três áreas aparecem em evidência: a Terra Indígena Tereza Cristina, com 50,57% (cinquenta vírgula cinquenta e sete por cento) de seu território consumido pelas queimadas; o Parque Estadual Encontro das Águas, maior santuário das onças-pintadas, com 34,79% (trinta e quatro vírgula setenta e nove por cento) de seu perímetro em contato com o fogo; e o Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, com 27,31% (vinte e sete vírgula trinta e um por cento) de área devastada.

Assim, em que pesem os esforços do poder público para robustecer algumas das políticas públicas voltadas ao meio ambiente, como manifestaram as petições apresentadas, sobretudo ao combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia e no Pantanal, é incontornável reconhecer que muito ainda falta para que o Estado

ADPF 857 / MS

brasileiro cumpra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, *caput* e parágrafos).

Em alguma dose, o interesse por oferecer uma sadia qualidade de vida a seus cidadãos e proporcionar um ambiente preservado às atuais e às futuras gerações pode se inscrever como autêntico “dever-sendo” na Constituição de 1988. Em outros termos, um “dever-ser” com vocação de gerúndio, um horizonte idealizado que reclama nossa diligência, nosso zelo e nossa coragem, enquanto sociedade, para ultrapassar obstáculos e tentar se aproximar desse destino.

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”.

Tristemente, esse mesmo teor decisório pode servir para falar das chamadas que põem em risco a biodiversidade pantaneira.

Ressalto, no ponto, que os precedentes desta Suprema Corte, em matéria ambiental, têm sucessivamente identificado inadequações e insuficiências das medidas de controle e de proteção, tendo em conta os princípios reitores da prevenção e da precaução, que conformam a

ADPF 857 / MS

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.

Ante toda a conjuntura, embora não caiba ao Poder Judiciário se substituir à avaliação efetuada pelo administrador público relativamente ao mérito das políticas ambientais, insere-se no escopo de atuação da Jurisdição Constitucional assegurar a adequada observância dos parâmetros objetivos impostos pela Constituição, bem como preservar a integridade do marco regulatório ambiental.

Análise dos pedidos e das conclusões da Relatoria

ADPF 857 / MS

Dada sensibilidade e a relevância do debate, procedo, tal como o Ministro Relator, a uma análise de cada um dos pedidos nas arguições e, quando for o caso, examino, também, as propostas do ministro André Mendonça, que, em seu percuciente voto, valendo-se da *causa de pedir aberta* e da técnica da *sentença aditiva*, trouxe algumas considerações para além dos pedidos das partes.

Pois bem.

A primeira constatação feita pelo eminente Relator diz respeito à similitude entre vários pedidos deduzidos nas três arguições, por isso mesmo a viabilidade do julgamento conjunto.

O ministro André Mendonça julgou procedentes os pedidos das ADPFs relativos à apresentação, pelo Governo Federal, de um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios já a ocorrer e para prevenir que outras devastações não ocorram no futuro.

As partes indicaram entre 10 (dez) e 30 (trinta) dias; o Relator assina 90 (noventa) dias.

Acompanho o ministro André Mendonça, nos termos do meu voto, para que o Governo Federal possa coordenar os esforços, inclusive junto aos Governos de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, a fim de apresentar um plano consistente e de rápida implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal e na Amazônia, além de conter o desmatamento nesses biomas, no prazo de 90 (noventa) dias.

Também considero pertinente que o plano seja apresentado e discutido no âmbito do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, estrutura que formalmente integra o Conselho Nacional de

ADPF 857 / MS

Justiça, mas, para os fins destes processos, estará sob a supervisão deste Supremo Tribunal Federal, quando necessário, assim como salientou o ministro Flávio Dino.

Acompanho o Relator quanto à procedência do pedido contido no item x da inicial da ADPF 743 e do item “a” da ADPF 746, para que o Governo Federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais Prevfogo.

Também, aqui, prazo de 90 (noventa) dias e apresentação ao Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário.

O ministro André Mendonça julgou, outrossim, procedentes os pedidos dos itens vii da ADPF 743 e “e” da ADPF 746, para que houvesse a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações de defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

Neste caso, acompanho o Relator, apenas com o acréscimo de que a publicidade dessas informações, enquanto regra, em nossa ordem constitucional, seja de todo o período, de 2019 a 2024, no mínimo com consolidação mensal.

O Relator julgou procedente o pedido contido no item xii da exordial da ADPF 743, para que os Governos Estaduais, por meio de suas Secretarias de Meio Ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 (quinze) dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados.

Sua Excelência considerou que diversos Estados se manifestaram, nos autos, informando que essa medida de publicidade já era cumprida.

ADPF 857 / MS

O ministro Flávio Dino, durante os debates, ponderou que fossem 60 (sessenta) dias, a fim de que nenhum Estado tivesse dificuldade em construir sítios eletrônicos e outros canais para dar ampla visibilidade a essas estatísticas e documentos.

Na ADPF 743, por exemplo, os Estados de Rondônia (eDoc 101), do Rio Grande do Norte (eDoc 122), de Roraima (eDoc 126), do Maranhão (eDoc 156), de Minas Gerais (eDoc 160), do Paraná (eDoc 166), de Tocantins (eDoc 196), do Ceará (eDoc 208) e, ainda, o Distrito Federal (eDoc 222) já garantiram que as informações sobre autorizações de supressão de vegetação estão disponíveis a quaisquer interessados, seja por meio da internet, seja mediante a Lei de Acesso à Informação.

Desse modo, tenho como suficiente o prazo de 60 (sessenta) dias, porque se refere apenas à reunião dos documentos, de eventuais estatísticas e à disponibilização em portal eletrônico. É dizer, a rigor, esse é um dado já existente, o prazo é apenas para publicá-lo, não para produzi-lo.

De qualquer sorte, o próprio Ministro Relator aderiu a esse intervalo sugerido pelo ministro Flávio Dino.

Depois, temos propostas do voto do Relator, enquanto *sentença aditiva*, a partir de interpretação do dever constitucional de zelar pelo meio ambiente e das reflexões trazidas pelas partes e pelos *amici curiae*, sobretudo quanto à necessidade de imposições concretas ao poder público.

O ministro André Mendonça determinou a adoção de medidas indicadas pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos (Nupec), que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) junto à Presidência desta Corte.

ADPF 857 / MS

Acompanho o eminente Relator quanto à fixação do prazo de 90 (noventa) dias para que a União, em articulação com os demais entes e respectivos órgãos responsáveis, apresente complementação ao PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal), com as seguintes medidas a serem implementadas em até 18 (dezoito) meses:

a) processar, no mínimo, 70% (setenta por cento) das informações prestadas até a data deste julgamento ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro.

Isso porque essa providência, em prazo razoável de um ano e meio, refere-se ao **processamento de informações já prestadas. Não se trata de impor obrigação inédita, mas, sim, de determinar a priorização** dessa política pública de manter atualizadas e dinamizadas estatísticas, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento e combate ao desmatamento e às queimadas.

Em outras palavras, esse cadastro é **relevantíssimo insumo** do planejamento ambiental e econômico das regiões em que localizados os biomas. No entanto, sem o devido processamento e articulação das informações já prestadas, as soluções pensadas para a política ambiental ficam sempre com pouca acurácia.

Nesse mesmo sentido e pelas mesmas razões, acompanho Sua Excelência quanto à determinação da medida de integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções.

b) elaboração de relatórios semestrais [hoje, esses reportes são

ADPF 857 / MS

anuais] sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto.

Por último, o ilustre Relator determinou à União que regulamentasse, em 180 (cento e oitenta) dias, o uso do Fundo Social (FS), previsto pelo art. 47 da Lei n. 12.351/2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, especialmente o meio ambiente e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com a efetiva atribuição de parte dos recursos a essas áreas.

Como resgatou Sua Excelência, o Tribunal de Contas da União (TCU), na esteira da auditoria n. 028.706/2022-6, relatada pelo ministro Antônio Anastasia, realizou um levantamento sobre a organização, a estrutura, o funcionamento e os resultados do FS.

A Corte de Contas constatou que, desde a criação, **foram arrecadados pelo Fundo Social, aproximadamente, 146 bilhões de reais, dos quais restavam, em caixa próprio, algo em torno de 20 bilhões, no final de 2022.**

Isso se deveu ao fato de o FS, atendendo aos ditames da Lei n. 12.858/2013, haver aportado cerca de **66 bilhões de reais à educação, entre 2013 e 2022.**

Como consequência da **Emenda Constitucional n. 109/2021 (PEC Emergencial)** combinada com a Portaria ME/STN n. 759/2021, aproximadamente **64 bilhões de reais foram utilizados para amortização de dívida pública nos anos de 2021 e 2022 somados.**

Em verdade, essa é uma autorização especial de uso de recursos do montante principal do Fundo, prevista no parágrafo único do art. 51 da Lei n. 12.351/2010.

A regra de destinação seria outra, formulada de modo muito

ADPF 857 / MS

semelhante à de fundos soberanos de riquezas naturais como os da Noruega ou do Chile, quanto ao petróleo do país escandinavo e ao cobre de nosso país vizinho.

O art. 51, *caput*, da Lei n. 12.351/2010 enuncia essa regra geral da seguinte forma: “os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 **deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital**”.

É dizer, na linha do art. 50 daquele diploma, o Fundo Social manteria uma política de investimentos com o objetivo de buscar rentabilidade, segurança e liquidez de suas aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira, para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48, e, com isso, investir e aplicar recursos preferencialmente em ativos no exterior, como enuncia o art. 50, parágrafo único, da lei.

Somente a partir dos rendimentos desse capital é que poderia implementar o apoio financeiro às políticas relativas à educação, à cultura, ao desporto, à saúde, à ciência e tecnologia e ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Em termos diretos: a concretização do fundo não se dá pelo direcionamento do principal às áreas, mas, sim, com o encaminhamento de percentuais dos retornos obtidos de investimentos.

Por isso, a falta de instituição, até hoje, do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social CGFFS, previsto no art. 52 da Lei n. 12.351, é omissão muito sentida, que compromete a política de investimentos do FS. Nestes 14 (catorze) anos de existência, como demonstrou o TCU, leis e emendas constitucionais têm, à medida de necessidades, drenado recursos da monta principal do fundo, à míngua de uma política já assentada para os gastos e de órgãos que possam encaminhá-la.

ADPF 857 / MS

Também não existe o regulamento apontado no art. 49, § 2º, da lei, para que o Poder Executivo estabeleça as parcelas de *royalties* e de participação especial da União nos resultados das áreas localizadas no Pré-Sal contratadas sob o regime de concessão.

Igualmente não houve a criação do Conselho Deliberativo do Fundo Social CDFS, previsto no art. 58 da lei, com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 47, observados o PPA, a LDO e a LOA.

Por fim, permanece inoperante o art. 60 da lei, que previa *accountability*, ao determinar que o Poder Executivo encaminhará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FS, conforme disposto em regulamento do Fundo.

Esses dados se tornam ainda mais preocupantes pela estimativa declinada pelo TCU de que, no horizonte de 2023 a 2032, o Fundo Social arrecadará um montante financeiro da ordem de R\$ 968 (novecentos e sessenta e oito) bilhões.

Daí o voto do Relator considerar imprescindível que a União regulamente o uso do Fundo Social para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e às mudanças climáticas.

Acompanho Sua Excelência, pelos motivos expostos, no sentido de que, em 180 (cento e oitenta) dias, a União possa sanar as inércias verificadas pelo TCU (processos n. 028.706/2022-6 e 006.311/2023-7), sobretudo para que a regra de destinação de percentual do produto dos investimentos do Fundo Social ao meio ambiente possa ser concretizada.

Para além dessas propostas do Ministro Relator, acompanho os itens

ADPF 857 / MS

do dispositivo de Sua Excelência **que julgam improcedentes pedidos de adoção de medidas tópicas, como multas diárias, ou a instalação de salas de situação ou centrais de crise, ou, outrossim, de atribuir à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal.**

Dispositivo

Do exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos das ADPFs, 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 e dos Estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, inclusive durante o ano de 2023, determinando 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 e os Governos Federal e dos Estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, com seus respectivos órgãos de execução, quanto ao bioma pantaneiro, apresentem, em 90 (noventa) dias, estudos técnicos e planos de trabalho para que haja redução efetiva dos índices de desmatamento e de queimadas na Amazônia Legal e no Pantanal, valendo-se, para tanto, da execução integral do orçamento dos órgãos ambientais e da contratação de pessoal qualificado para as atividades de pesquisa e de fiscalização.

Para além disso, acompanho como delineado no tópico anterior deste voto as determinações havidas no voto do eminente ministro André Mendonça.

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luís Roberto Barroso, cumprimento os eminentes Colegas, o Relator, o Ministro André Mendonça, cumprimento o Procurador-Geral da República Professor Paulo Gonet.

Presidente, também irei juntar voto por escrito, não vou me alongar muito para que possamos terminar hoje o julgamento. Eu acompanho o eminente Relator, com dois destaques que farei, usando a técnica legislativa. Quero parabenizar o Ministro André Mendonça pelo voto, pelo detalhado estudo e, principalmente hoje, pelo complemento à questão trazida do Fundo.

E os dois destaques que faço, Presidente, são exatamente as duas divergências levantadas pelo Ministro Flávio Dino, ambas acompanhadas pelo Ministro Zanin e, salvo engano, uma delas foi acompanhada pelo Ministro Nunes Marques. A questão do item 7, quando o eminente Relator faz uma determinação mais concreta em relação ao núcleo de processos estruturais da Presidência:

“Que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do plano de ação para a prevenção e o controle do desmatamento da Amazônia Legal, com propostas e medidas concretas a serem implementadas em até 18 meses”.

Todos concordam na apresentação do plano, em 90 dias, mas a divergência discorda da adoção já de medidas concretas a serem implementadas em até 18 meses.

Tanto a questão de processar no mínimo 70% das informações

ADPF 857 / MS

prestadas, até a presente data, ao CAR, o Cadastro Ambiental Rural, quanto integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, titularidade e propriedade fundiária.

O Ministro André bem lembrou que, na ADPF de minha relatoria, quando o Ministro André era Advogado-Geral da União, que destinamos, junto com o Poder Legislativo, 1 bilhão e 500 milhões para a Amazônia, uma das questões era a do Cadastro Ambiental Rural, a questão da regularização fundiária que sofreu inúmeros percalços para ser cumprida e, salvo engano, eram 150 milhões destinados só a isso. Esse dinheiro acabou não sendo utilizado por problemas administrativos.

Isso foi bem salientado pelo Ministro Zanin, realmente, e pelo Ministro Flávio Dino, que foi governador e sabe a problemática disso, cada estado está num estágio, cada estado tem uma metodologia tecnológica. Eu entendo, neste momento, e peço todas as vênias aqui ao eminente Relator, que devemos ficar no primeiro prazo. A apresentação, uma complementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal e, a partir disso - e Vossa Excelência, Presidente, bem destacou -, esse plano vai precisar ser homologado. Se verificarmos que não há nenhuma medida concreta, se verificarmos, a partir dos estudos realizados e dos dados colocados no plano, que é possível fixarmos um percentual, nós poderíamos avançar a partir daquele momento.

Então, eu não entendo que aqui haja, como foi debatido na proposta do Ministro André, um extrapolamento do pedido, até porque - o eminente Relator bem colocou e os demais concordaram - a causa de pedir na ADPF é aberta - o Ministro André bem colocou -, e um dos pedidos foi exatamente medidas concretas para sanar o estado de coisas inconstitucional, que eu também afasto aqui. Então, não coloco no sentido de que não seria possível atender o pedido com essa medida A e B que o Ministro-Relator colocou.

Eu entendo que, no momento, nós devemos aguardar o plano de ação, a complementação do plano de ação, e partir do plano de ação, com mais dados que serão trazidos, nós teríamos mais condições de aferir se

ADPF 857 / MS

há necessidade e possibilidade de implementar essas medidas. Então, aqui nesse item, eu acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino, acompanhada pelos Ministros Zanin e Nunes Marques.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Em relação ao CAR?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente. Essa tabela do Ministro Zanin ficou muito boa, a única coisa é que ficou frente e verso, um ao contrário do outro. É uma dificuldade minha.

O segundo ponto em que houve divergência é o item 8, em que o eminente Relator determina à União que regulamente o uso do Fundo Social, previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação dos recursos o pré-sal para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Em reajuste do voto, o Ministro André estipulou o prazo de 180 dias. Inicialmente, era sem prazo. Aqui, Presidente, eu peço vênias à divergência, mas eu acompanho o eminente Relator por dois motivos. O primeiro motivo é que há uma previsão no art. 225, § 4º, da Constituição, que diz:

"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."

Então, a própria Constituição no art. 225, § 4º, estabelece que a lei deve assegurar as condições necessárias para a preservação, não há necessidade de ser uma única lei, várias leis. Uma dessas leis é a Lei nº 12.351, que prevê, dentre as várias destinações, a destinação ao Fundo, como também à proteção do meio ambiente.

A Constituição aqui, em que pese a síndrome de inefetividade das normas constitucionais, que tem sido colmatada pela lei que cria o Fundo,

ADPF 857 / MS

mas, na prática, na realidade, a ausência de regulamentação dessa lei torna inócuo o Fundo.

Infelizmente, eu também tive a oportunidade de trabalhar no Poder Executivo nacional, estadual e municipal. Nas três esferas, a maioria dos fundos é utilizada para fazer *superavit* primário. E não é essa a destinação constitucional prevista para defesa do meio ambiente. E o Ministro André aqui foi, eu diria, extremamente razoável no seu voto porque ele não está determinando que haja a regulamentação de um certo percentual e que, imediatamente, seja destinado, até porque a lei estipula que deve haver uma contemporaneidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.

Então, o Ministro André Mendonça, a meu ver, com a devida vênia das posições em contrário, tomou o cuidado necessário simplesmente para garantir a eficácia da proteção constitucional, que prevê a edição de uma lei para assegurar a preservação do meio ambiente. A lei foi editada, só que, sem regulamentação, não tem eficácia plena. O que se pretende - como o Ministro Nunes Marques colocou, a lei tem 14 anos - é que, após 14 anos, o Executivo regulamente discricionariamente, como pretender, dentro do que a lei estabelece, para que possa, a partir disso, destinar parcela desse valor ao meio ambiente e à proteção do meio ambiente.

Com esses dois destaques, Presidente, acompanhando, na primeira questão, a divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino e, no segundo ponto, do Fundo, acompanhando o Ministro-Relator, o Ministro André Mendonça, eu proponho nessa forma.

Presidente, é o meu voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG**

ADPF 857 / MS

| | |
|--------------------|---|
| ADV.(A/S) | : ANA CLÁUDIA CIFALI |
| ADV.(A/S) | : ANGELA MOURA BARBARULO |
| ADV.(A/S) | : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS |
| ADV.(A/S) | : HELIO WICHER NETO |
| AM. CURIAE. | : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB) |
| ADV.(A/S) | : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO |
| ADV.(A/S) | : MAURÍCIO SERPA FRANÇA |

Julgamento Conjunto

ADPF 743, ADPF 746 e ADPF 857

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de três arguições de descumprimento de preceito fundamental, todas propostas por partidos políticos, por meio das quais se questionam atos comissivos e omissivos estatais relacionados à política ambiental brasileira.

Em síntese, pleiteia-se o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental brasileira, especialmente em relação aos biomas da Amazônia e do Pantanal, ao argumento de que há graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No que diz respeito especificamente à ADPF 743, trata-se de ação proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, ao argumento de que "*a destruição massiva vem ocorrendo em duas principais regiões do país: o Pantanal e a Amazônia, mas com um reconhecido poder difusor por todo o meio ambiente*" e que "*há evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, sobretudo associados ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o que é um pressuposto para o próprio exercício pleno dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput) e à saúde (art. 6º, caput)*", além de "*ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental*".

Determinada a instrução do processo pelo relator originário, Min.

ADPF 857 / MS

MARCO AURÉLIO, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência dos pedidos, por meio de documento com a seguinte ementa:

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas aos Governos federal, estaduais, municipais e ao Distrito Federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a queimadas e 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 dos biomas atingidos. 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 formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos formulados” (eDOC 90).

Por seu turno, a Procuradoria-Geral da República opinou, igualmente, pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, por meio de parecer assim ementado:

ADPF 857 / MS

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS QUEIMADAS NA REGIÃO DA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA A ATOS OMISSIVOS DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICOLEGISLATIVA. 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 GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL CENÁRIO DE QUEIMADAS E DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA E NO PANTANAL. 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. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. 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

ADPF 857 / MS

representantes eleitos e pessoal técnico com expertise específica.

4. 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.

5. 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.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruída com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, INPE, IBAMA e ICMBio, elencam série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria função jurisdicional.

ADPF 857 / MS

11. 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 227).

Em relação à ADPF 746, trata-se de ação proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sob a alegação de que *"omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio-ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica - patrimônios nacionais por ordem constitucional -, que vêm sendo dizimados pela ação de queimadas"*.

AGU e PGR apresentaram manifestações muito semelhantes às da ADPF 743. O Procurador-Geral da República, entretanto, acrescentou que: *"o acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo federal para 'adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas', 'reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm'; 'criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros'; 'instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas', 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"*.

Já ADPF 857 foi proposta, conjuntamente, pelo Partido Socialismo e

ADPF 857 / MS

Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede Sustentabilidade, contra a União e os Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, "*objetivando a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes volte a se repetir, de forma agravada, no ano corrente (2021), na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (artigo 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CF)*".

Em informações, o Governador do Estado de Mato Grosso alega, preliminarmente, ausência de interesse de agir, descabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, inexistência de ato do Poder Público estadual e o não atendimento à regra da subsidiariedade. No mérito, alega a inexistência de violação a preceito fundamental, a efetiva atuação do estado de Mato Grosso e a impossibilidade de determinação de políticas públicas.

Por seu turno, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul alega "*ausência de indicação concreta de qualquer ato público do Estado de Mato Grosso do Sul que implique em descumprimento de preceito fundamental*" e "*ausência de atendimento ao princípio da subsidiariedade*". No mérito, indica "*ausência de violação a preceito fundamental da Constituição pelo Estado de Mato Grosso do Sul*", uma vez que há "*medidas concretas adotadas no combate às queimadas na região do Pantanal sul-mato-grossense*".

AGU e PGR reproduziram o teor das manifestações juntadas às ADPFs 743 e 746, já referidas.

É o relatório.

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

ADPF 857 / MS

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 de ADO e de 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.

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.

ADPF 857 / MS

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 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.

ADPF 857 / MS

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, Dirceu 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.

Portanto, só há o cabimento de controle de constitucionalidade por omissão 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 jurídico-constitucional 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)

ADPF 857 / MS

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.

A relevância dos biomas brasileiros, especialmente do Pantanal e 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.

Além disso, o art. 225, § 4º, da Constituição, estabelece que: “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”.

Sobre o cabimento e adequação de ADPF, 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

ADPF 857 / MS

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, referendada pelo Plenário, 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.

Assim, CONHEÇO das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, 746 e 857.

No mérito, entendo que a conduta do Poder Público, à época dos fatos tratados nas presentes ações, incorreu em indevida e inconstitucional OMISSÃO quanto à adoção de medidas administrativas mínimas para a proteção da Floresta Amazônica e do Pantanal. 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

ADPF 857 / MS

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 e/ou coletivos impregnados de estatura 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 os biomas da Amazônia e do Pantanal, 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

ADPF 857 / MS

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, 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

ADPF 857 / MS

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:

“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

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

MAGNA também foi traçado pelo Ministro CELSO DE MELLO, em decisão proferida no ARE 1.044.168, 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, 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.

ADPF 857 / MS

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, 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

ADPF 857 / MS

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”.

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

ADPF 857 / MS

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 DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, 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 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 NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS”.

ADPF 857 / MS

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 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*:

ADPF 857 / MS

“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 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.

Nos contextos da Amazônia Legal e do Pantanal, a instrução dos autos conduzida com dados confiáveis (e não seriamente contestados) dos sistemas de monitoramento do INPE, corroborados por auditorias e controle externos, do TCU, CGE e do próprio MMA, demonstra o nível alarmante e intolerável de dano e degradação ao qual referidos biomas vêm 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.

ADPF 857 / MS

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-membros da região amazônica.

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 não têm 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 pelos 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, 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 combate às queimadas nos biomas brasileiros, para a melhor estruturação de órgãos ambientais

ADPF 857 / MS

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”*.

Em seu voto, o Min. ANDRÉ MENDOÇA, propôs a implementação das seguintes medidas:

1) Que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um *“plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas”*. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão;

2) Que o Governo federal apresente um *“plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO”*. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior;

3) Que haja Divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020;

4) Que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de

ADPF 857 / MS

vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

5) Que sejam implementadas as seguintes medidas, indicadas pelo Núcleo de Processos Estruturantes vinculado à Presidência desta Excelsa Corte, para:

“[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de **90 dias**, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para:

“a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;” e

(...)

“integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;”

(...)

(ii) Determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e

(iii) Determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal”; e

6) Que a União regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio

ADPF 857 / MS

ambiente e mudanças climáticas.

Essas medidas, em geral, são expedientes adequados para o enfrentamento da crise ambiental, especialmente nos biomas da Amazônia e do Pantanal.

Observo, contudo, que houve divergências quanto aos seguintes pontos sobre os quais pretendo me debruçar i) quando o eminente Relator faz uma determinação mais concreta em relação ao núcleo de processos estruturais da Presidência; e ii) quanto à determinação de regulamentação do uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351/2010.

Em relação ao primeiro ponto, observo que o voto do Relator estabelece: *“Que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do plano de ação para a prevenção e o controle do desmatamento da Amazônia Legal, com propostas e medidas concretas a serem implementadas em até 18 meses”*.

Entre as medidas concretas a serem implementadas, constam o dever de *“processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada”*; e a obrigação de *“integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções”*.

Hesito tanto quanto à questão de processar no mínimo 70% das informações prestadas, até a presente data, ao CAR (o Cadastro Ambiental Rural), como à determinação de integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, titularidade e propriedade fundiária.

Isso porque o Ministro ANDRÉ bem lembrou que, na ADPF de minha relatoria, quando Sua Excelência era Advogado-Geral da União, que destinamos, junto com o Poder Legislativo, 1 bilhão e 500 milhões para a Amazônia, uma das dificuldades era a do Cadastro Ambiental Rural, a questão da regularização fundiária que sofreu inúmeros percalços para ser cumprida e, salvo engano, eram 150 milhões

ADPF 857 / MS

destinados só a isso. Esse dinheiro acabou não sendo utilizado por problemas administrativos. Isso foi bem salientado pelo Ministro ZANIN, realmente, e pelo Ministro FLÁVIO DINO, que foi governador e sabe a problemática disso, cada estado está num estágio, cada estado tem uma metodologia tecnológica.

Portanto, entendo, neste momento, e peço todas as vênias aqui ao eminente Relator, que devamos ficar no primeiro prazo para apresentação, uma complementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal.

A partir disso, na homologação do plano, se verificarmos que não há nenhuma medida concreta, se verificarmos, a partir dos estudos realizados e dos dados colocados no plano, que é possível fixarmos um percentual, nós poderíamos avançar a partir daquele momento.

Nessa conjuntura, vislumbro que, no momento, nós devemos aguardar o plano de ação, a complementação do plano de ação, e partir do plano de ação, com mais dados que serão trazidos, nós teríamos mais condições de aferir se há necessidade e possibilidade de implementar essas medidas.

Então, em relação a esse item, eu acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro FLÁVIO DINO, acompanhada pelos Ministros ZANIN e NUNES MARQUES.

O segundo ponto em que houve divergência diz respeito à regulamentação do Fundo Social, em que o eminente Relator determina à União que regulamente o uso do Fundo previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, constituído a partir da destinação dos recursos o pré-sal para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas. Em reajuste do voto, o Ministro ANDRÉ estipulou o prazo de 180 dias (Inicialmente, era sem prazo).

Sobre esse ponto, peço vênias à divergência, mas acompanho o eminente Relator por dois motivos. O primeiro motivo é que há uma previsão no art. 225, § 4º, da Constituição, que diz:

"Art. 225 (...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a

ADPF 857 / MS

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."

Então, a própria Constituição no art. 225, § 4º, estabelece que a lei deve assegurar as condições necessárias para a preservação, não há necessidade de ser uma única lei, mas várias leis. Uma dessas leis é a Lei 12.351, que prevê, dentre as várias destinações do Fundo, a proteção do meio ambiente.

A Constituição aqui, em que pese a síndrome de inefetividade das normas constitucionais, tem sido colmatada pela lei que cria o Fundo, mas, na prática, a ausência de regulamentação dessa lei torna inócuo o Fundo.

Infelizmente, eu também tive a oportunidade de trabalhar no Poder Executivo nacional, estadual e municipal. Nas três esferas, a maioria dos fundos é utilizada para fazer *superavit* primário. E não é essa a destinação constitucional prevista para defesa do meio ambiente.

Entendo que o Ministro ANDRÉ aqui foi, eu diria, extremamente razoável no seu voto, porque ele não está determinando que haja a regulamentação de um certo percentual e que, imediatamente, seja destinado, até porque a lei estipula que deve haver uma contemporaneidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.

Então, o Ministro ANDRÉ MENDONÇA, a meu ver, com a devida vênia das posições em contrário, tomou o cuidado necessário simplesmente para garantir a eficácia da proteção constitucional, que prevê a edição de uma lei para assegurar a preservação do meio ambiente.

A lei foi editada, só que, sem regulamentação, não tem eficácia plena. O que se pretende é que, após 14 anos, o Executivo regulamente discricionariamente, como pretender, dentro do que a lei estabelece, para que possa, a partir disso, destinar parcela desse valor ao meio ambiente e à proteção do meio ambiente.

ADPF 857 / MS

Finalmente, em relação aos pedidos que foram julgados improcedentes pelo Ministro Relator, observo que a argumentação apresentada é adequada e convincente.

Com relação à adoção de medidas concretas, tais como o fornecimento de insumos e pessoal pelo governo federal, além da instalação de “salas de situação” ou “centrais de crise”, compreendo, assim como relator, que os pedidos deduzidos podem ter sua razoabilidade melhor aferida na fase pós-decisional, por ocasião da própria elaboração dos planos respectivos.

No que diz respeito à Imputação à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada, o pedido deve ser julgado improcedente porque é o Conselho Nacional de Justiça que deve ser a instância supervisora do referido plano.

Já o pedido de estabelecimento de multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas também deve ser julgado improcedente, uma vez que o estabelecimento de multa de ficar resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão.

Ante o exposto, ACOMPANHO o voto do Ministro ANDRÉ MENDONÇA, para CONHECER das ações e julgar parcialmente PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos, para reconhecer omissões inconstitucionais do poder público no tocante às políticas públicas de proteção ambiental no contexto dos biomas Amazônia e do Pantanal, a fim de determinar a adoção das medidas administrativas discriminadas pelo relator, salvo a determinação, desde logo, de medidas concretas a serem implementadas em até 18 meses, ponto em relação ao qual acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro FLÁVIO DINO.

É o voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Dois pontos têm sido de maior debate sobre a questão que nós estamos tratando: um é o do item 5, a questão do CAR, e o outro é o do fundo.

Quanto ao fundo, eu já adiantei a Vossa Excelência que, para mim, é um ponto essencial, para o futuro, de viabilização dessa defesa e proteção ambiental. Então, mantenho a minha posição e agradeço não apenas os votos que me acompanharam, mas também os votos divergentes, que enriqueceram o debate.

Quanto ao item 5, que é a questão do CAR, o essencial da minha proposta está sendo preservado, que é a elaboração de um plano que preveja o tratamento do assunto. Diante disso, eu adianto que vejo como construtivo e possível - e já adianto que vou fazê-lo - o ajustamento do meu voto, para prever o prazo de 90 dias para o plano, pegando a redação do que eu havia passado a Vossas Excelências, com propostas e medidas concretas para, no plano, constar a questão do processamento e aprimoramento do processamento, sem definição de prazos e percentuais, e o item b, que seria integrar os sistemas, que também é parte da necessidade do que existe, mas logicamente os detalhamentos disso viriam no plano. Penso que, assim, haveria um consenso nesse item 5.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Na hora da proclamação, nós formularemos adequadamente isso, mas seria a determinação de que venha ou um plano específico em relação ao CAR, ou que haja um capítulo relativo ao CAR no plano geral. Nós não estamos fixando um cronograma na expectativa de que venha um cronograma no plano.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Nem percentual dentro desse plano.

ADPF 857 / MS

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Nem percentual.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Exatamente. Eu ia até sugerir isso quando chegasse meu momento de votar, porque eu penso que as preocupações do Ministro **André Mendonça** também são as de todos.

A questão aqui, como alertou o Ministro **Flávio Dino**, são as consequências das quais não teríamos a dimensão, mas, ficando como se fosse uma recomendação, integrar os sistemas e fazer a elaboração e os batimentos do CAR o quanto antes, eu acho que isso é recomendação necessária, sem estabelecer consequências práticas. Parece que agora se posiciona nesse sentido o Relator.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, cumprimento Vossa Excelência e o eminente Relator, Ministro André Mendonça, os eminentes Pares que já votaram, o Senhor Procurador-Geral da República, Advogadas e Advogados.

Senhor Presidente, juntarei declaração de voto e também seguirei esse caminho metodológico trilhado pelos Colegas que me antecederam, apenas pontuando onde é necessário especificamente se manifestar nesse julgamento conjunto das ADPFs 746, 743 e 857.

Quem de longe olha, às vezes, pode ter algum estranhamento com um debate dessa natureza no âmbito do Supremo Tribunal Constitucional. É de todo pertinente que, em processos estruturais e complexos, como são essas três ADPFs, o debate compareça nesse grau de detalhamento para que se possa inferir, no limite da atuação do Tribunal, as providências necessárias para a concretização de uma política pública de combate ao desmatamento e aos incêndios. Neste caso, compreendendo a Amazônia Legal, mas especialmente o Pantanal, que é o destinatário dessas reflexões.

Por isso, Senhor Presidente, nada obstante as setenta e algumas páginas do voto, serei breve para pontuar o que penso das questões centrais.

Inicialmente, quero pedir licença aos Colegas que me antecederam, porque, no julgamento da ADPF 760 e da ADO 54, votei pelo reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional, na esteira do voto da então Relatora, a eminente Ministra Cármen Lúcia. Ou seja, Sua Excelência ali definiu o voto que acompanhei pelo reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional em processo de reconstitucionalização quanto ao desmatamento ilegal e queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal e de omissão do Estado brasileiro em

ADPF 857 / MS

relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, para manter coerência, estou registrando - lá vencido e aqui também por certo ficarei vencido - esse ponto, uma vez que Sua Excelência o Relator - aliás, reiterou isso hoje expressamente - está afastando o pedido deduzido no item c da ADPF 743.

Esse é um primeiro aspecto. No segundo, registro que estou acompanhando Sua Excelência o eminente Ministro-Relator no acolhimento do rol de pedidos que Sua Excelência julga procedentes, quais sejam: referentes à elaboração de planos; detalhamento da execução orçamentária; publicização dos dados de autorização para supressão da cobertura vegetal; apresentação de relatórios e monitoramento de ações de grande impacto referentes ao desmatamento ilegal. Creio que, aqui, não houve divergência em relação a esse aspecto.

O início da dissonância, ainda presente, dá-se em relação ao item 5, subitem I, no que concerne às determinações referentes ao cadastro ambiental rural.

Aqui, o eminente Ministro Flávio Dino abriu divergência para suscitar, pelo que depreendi, que a causa de pedir eleita pelos autores das demandas não abarca nitidamente essa extensão das determinações elencadas.

Eu estou me posicionando, com toda a vênica a Sua Excelência o Relator, no sentido de acompanhar a divergência aberta pelo eminente Ministro Flávio Dino, até porque, na ADPF 760, se determinou o monitoramento do cumprimento do multicitado PPCDAm, *locus* no qual considero adequado o debate sobre a questão atinente à regulação fundiária, que é mesmo relevante.

Nada obstante a divergência do eminente Ministro Flávio Dino, no voto do eminente Ministro Nunes Marques houve uma concordância com a divergência, mas introduziu-se um elemento que, pelo que depreendi, o Ministro Alexandre Moraes vem de acolher no voto, qual seja, não se fixam essas providências, nem detalhamento, muito menos prazo. Nada obstante, no plano a ser apresentado no prazo de 90 dias, é fundamental que se inclua a previsão específica relativa ao CAR.

ADPF 857 / MS

Portanto, creio que o voto do Sua Excelência o Ministro Nunes Marques não acolhe, como eu também não estou acolhendo, o detalhamento feito pelo eminente Ministro-Relator na extensão das determinações elencadas, pelo menos assim estou a depreender.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Ministro Fachin, só um apontamento: eu reajustei nesse sentido o meu voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Por completo, acompanhando?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Acompanhando.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Portanto não há mais divergência com o Ministro Flávio Dino?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Eu creio que não há mais divergência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - É que eu não ouvi a manifestação do Ministro Flávio.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - De fato a manifestação era nesse sentido, reina a unanimidade quanto a isso. Eu acho que remanesce o Fundo Social, tenho a impressão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Então, quanto a esse ponto, essa divergência está superada. Também assim entendo e agradeço a intervenção.

Em relação à proposta de regulamentação do Fundo Social do pré-Sal, previsto pela lei de 2010, também peço vênias a Sua Excelência o Relator para compreender, na esteira dos votos dos eminentes Ministros Flávio Dino e Cristiano Zanin, não haver pedido nem direcionamento nas ações que permitam seu acolhimento. De outra sorte, o Fundo possui outras destinações possíveis além da ambiental e a sua respectiva regulamentação, o que significa que isso gera uma dificuldade, no meu modo de ver, para que esta previsão daqui seja emanada com este caráter de imperatividade.

Peço também licença, como os votos foram longos e os debates até

ADPF 857 / MS

agora também intensos, eu entendo, e Sua Excelência o Relator irá me corrigir se estou equivocado, que o eminente Ministro-Relator, no item I, no que se refere a medidas concretas, tais como instalação de sala de situação, fornecimento de cestas básicas a populações atingidas, fornecimento de equipamento às brigadas, entre outros, Vossa Excelência está julgando improcedente esses pedidos.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - Sim, pelo motivo de isso constar no plano. Esses pontos têm que estar no plano que será apresentado, Ministro Edson Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Pois não. Eu agradeço a Vossa Excelência.

Peço licença para manifestar compreensão em sentido diverso. Há pedido expresso nessa direção e, em havendo pedido expresso, não creio que o Tribunal aqui desborde dessa dimensão. Mas estou de acordo que há um limite para o Tribunal, uma vez que não se pode de qualquer maneira compelir a Administração Pública nesse grau de detalhamento, mas se deve compelir sim a União, como creio que é a direção que aponta Sua Excelência o Relator, a incluir esse detalhamento minudentemente no plano. É nesse sentido?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR) - É nesse sentido e foi nesse sentido que eu votei também nas ações sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente, portanto aqui não há divergência. De modo que remanesce, Senhor Presidente, a divergência específica em relação à regulamentação do Fundo Social do pré-Sal. Estou aqui, pelos argumentos que já foram deduzidos, me postando no sentido dos votos dos eminentes Ministros Flávio Dino e Cristiano Zanin.

Em resumo, é como voto. Portanto, ao fim e ao cabo, estamos dando, com diferentes direções, procedência parcial às três ADPFs.

20/03/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857 MATO GROSSO DO SUL

| | |
|---------------------------|--|
| RELATOR | : MIN. ANDRÉ MENDONÇA |
| REDATOR DO ACÓRDÃO | : MIN. FLÁVIO DINO |
| REQTE.(S) | : REDE SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) |
| ADV.(A/S) | : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI |
| REQTE.(S) | : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB |
| ADV.(A/S) | : FELIPE SANTOS CORREA |
| REQTE.(S) | : PARTIDO DOS TRABALHADORES |
| ADV.(A/S) | : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO |
| INTDO.(A/S) | : UNIÃO |
| PROC.(A/S)(ES) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO |
| INTDO.(A/S) | : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| AM. CURIAE. | : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL |
| ADV.(A/S) | : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO |
| ADV.(A/S) | : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO |
| ADV.(A/S) | : ANDRE RODOLFO DE LIMA |
| ADV.(A/S) | : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO ALANA |
| AM. CURIAE. | : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE |
| ADV.(A/S) | : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG |
| ADV.(A/S) | : ANA CLAUDIA CIFALI |
| ADV.(A/S) | : ANGELA MOURA BARBARULO |
| ADV.(A/S) | : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS |
| ADV.(A/S) | : HELIO WICHER NETO |
| AM. CURIAE. | : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB) |

ADPF 857 / MS

Adv.(A/s) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
Adv.(A/s) : MAURICIO SERPA FRANCA

VOTO VOGAL

VOTO CONJUNTO ADPF 743, 746 E 857

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório formulado pelo i. Relator.

Sobre a ADPF 743, em apertada síntese, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, *“objetivando seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, determinada a adoção das providências listadas ao final, tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a seguir descritas, no tratamento da questão ambiental no país, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia”*.

Formula os seguintes pedidos:

“a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar:

i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa -

ADPF 857 / MS

composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;

iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;

1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos

ADPF 857 / MS

estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados;

ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas;

x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas;

xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados.

b) Após a concessão da medida liminar, que se promova audiência pública com representantes e ex-representantes dos órgãos de gestão e de fiscalização ambiental, assim como representantes da sociedade civil, para que se entendam as

ADPF 857 / MS

razões da perda de capacidade fiscalizatória dos órgãos ambientais; e

c) No mérito, a confirmação da medida liminar em toda a sua extensão, com a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira.”

Foram notificados a prestar informações, além do Presidente da República, os Governos dos Estados e do Distrito Federal.

A Advocacia-Geral da União pugna pelo não conhecimento da arguição e, caso conhecida, pela sua improcedência. A Procuradoria-Geral da República opina no mesmo sentido.

Quanto à ADPF 746, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, “*em face da omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica – patrimônios nacionais por ordem constitucional –, que vêm sendo dizimados pela ação de queimadas*”.

Nesse sentido, requer:

“148. E, frente ao contexto fático acima relatado, pugna pelo reconhecimento da violação a preceitos fundamentais, de modo a pedir a concessão de medida liminar ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal, de sorte que essa e. Corte Suprema determine ao Governo Federal:

a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a

ADPF 857 / MS

implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;

b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;

c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;

d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;

e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em

ADPF 857 / MS

vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.

149. E, no mérito, que se mantenha o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pela atual gestão do Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas frente aos grandes incidentes de devastação de biomas, de modo a se requerer a confirmação dos pedidos formulados na oportunidade liminar.”

A Advocacia-Geral da União requer que a ação não seja conhecida e pelo indeferimento da medida cautelar. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e pela improcedência dos pedidos.

Finalmente, quanto à ADPF 857, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada por diversos partidos políticos, *“em face da UNIÃO FEDERAL e Estados do MATO GROSSO e MATO GROSSO DO SUL, objetivando a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes volte a se repetir, de forma agravada, no ano corrente (2021), na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (artigo 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CF)”*.

Nesse sentido, requer:

“Assim, por todo o exposto, esperam os autores que seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, ad referendum do Plenário, para:

a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para

ADPF 857 / MS

impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região;

b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);

c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;

d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item “c” seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;

e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a

ADPF 857 / MS

repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;

f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;

g) A notificação das partes adversas na presente Arguição, para que prestem informações no prazo legal; e h) A notificação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral da República, com base no art. 5º, § 2º e art. 7º, parágrafo único, todos da Lei 9.882/1999, para que se manifestem no prazo legal.

5 CONCLUSÃO E PEDIDOS.

Como já devidamente exposto, o atual Governo Federal empreende uma verdadeira cruzada de desmantelamento de todo o sistema de proteção ambiental inaugurado pela Constituição de 1988 e desenvolvido ao longo de todos esses anos, com consequências funestas que já se fazem bem visíveis, horrorizam o Brasil e o desmoralizam crescentemente perante a comunidade internacional.

Diante de todo o narrado, quando do julgamento do mérito da presente ação, requer-se a confirmação das medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e que se declare a inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal, em respeito ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos dos povos indígenas; ”

A Advocacia-Geral da União requer que a ação não seja conhecida e pelo indeferimento da medida cautelar. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e pela improcedência dos pedidos.

Analizados todos os complexos aspectos inerentes às ações colocadas a julgamento, compreendo pela plena cognição, e desde logo anuncio

ADPF 857 / MS

voto pela procedência dos pedidos voltados ao Governo Federal, em fundamentação que a seguir exponho.

Das preliminares

Alegam o Presidente da República, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República suscitam razões preliminares a impedir o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

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 das queimadas no bioma Pantanal, 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, também 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

ADPF 857 / MS

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 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.

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, 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.

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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, 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

ADPF 857 / MS

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.

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

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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;

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 atual do desmatamento e das queimadas que atingem a Amazônia Legal e o Pantanal, e que atingiram de modo recorde nos anos de 2020 e 2021, data do ajuizamento das demandas ora em apreciação.

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 2021¹.

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

1 <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/02/26/onu-denuncia-desmonte-ambiental-e-assassinatos-contrativistas-no-brasil.htm>

ADPF 857 / MS

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 Pantanal e do direito ao meio ambiente equilibrado compartilhado por todos.

Portanto, as alegações da exordial demonstram, quantum satis, a 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.

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 nexó. 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 nexó 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 internacionais, “a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser consideradas, sempre que levem a

ADPF 857 / MS

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 compelir o Executivo e órgãos ambientais ao planejamento e cumprimento de políticas com resultados e metas, nos termos da legislação nacional e dos compromissos internacionais firmados, de modo eficiente e célere.

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

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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 climática brasileira;

8. Quanto às medidas para fortalecimento institucional dos órgãos e entidades relacionadas ao objeto das ações, sustenta ter havido ampliação

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

225 da Constituição da República.

Passo, assim, à aferição das alegações acerca do desmonte ambiental a ameaçar a subsistência da Amazônia Legal e do Pantanal e o equilíbrio climático mundial proporcionado pelos biomas.

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 proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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 PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE -

ADPF 857 / MS

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 coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se

ADPF 857 / MS

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 envolve 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 ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção,

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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 e ao Pantanal, dada sua imensa relevância para a questão da preservação da fauna e da flora e climática.

Quanto à conceituação da Amazônia Legal, 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 Estado de Tocantins) e do Estado do Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude Sul).

ADPF 857 / MS

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.

Por sua vez, o Pantanal consiste no menor bioma brasileiro, mas representa a maior planície alagada do mundo, com rica e única biodiversidade:

“O Pantanal é uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta e está localizado no centro da América do Sul, na bacia hidrográfica do Alto Paraguai. Sua área é de 138.183 km², com 65% de seu território no estado de Mato Grosso do Sul e 35% no Mato Grosso.

A região é uma planície aluvial afetada por rios que drenam a bacia do Alto Paraguai, onde se desenvolvem fauna e flora de rara beleza e abundância, e é influenciada por quatro outros grandes biomas: Amazônia, Cerrado, Chaco e Mata Atlântica.

Pelas suas características e importância, essa área foi

ADPF 857 / MS

reconhecida pela UNESCO no ano 2000 como Reserva da Biosfera, por ser uma das mais exuberantes e diversificadas reservas naturais da Terra.

O rio Paraguai e seus afluentes percorrem o Pantanal, formando extensas áreas inundadas que servem de abrigo para muitos peixes, como o pintado, o dourado, o pacu, e também de outros animais, como os jacarés, as capivaras, ariranhas e espécies diversas.

Muitos animais ameaçados de extinção em outras partes do Brasil ainda possuem populações vigorosas na região pantaneira, como o cervo-do-Pantanal, a capivara, o tuiuiú e o jacaré.

Devido a baixa declividade dessa planície no sentido norte-sul e leste-oeste, a água que cai nas cabeceiras do rio Paraguai chega a levar quatro meses ou mais para atravessar todo o Pantanal.

Os ecossistemas são caracterizados por cerrados e cerradões sem alagamento periódico, campos inundáveis e ambientes aquáticos, como lagoas de água doce ou salobra, rios, vazantes e corixos.”

(In: <https://www.embrapa.br/pantanal/apresentacao/o-pantanal>. Acesso em 06/12/2023)

A adequada tutela da Amazônia Legal e do Pantanal 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.

ADPF 857 / MS

Em discussão pioneira sobre o tema, o e. Ministro Gilmar Mendes 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

ADPF 857 / MS

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.”

(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

ADPF 857 / MS

ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA 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

ADPF 857 / MS

potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de 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

ADPF 857 / MS

DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020)

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 positivação 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

ADPF 857 / MS

Constituição Federal. 2. **A previsão legal de medida sem a 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

ADPF 857 / MS

adequada tutela ambiental.

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,

ADPF 857 / MS

perigosamente, como um dos **processos de 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 conseqüências lesivas, **derivadas do gesto infiel** do Poder Público **que transgride, 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/15-16, 2ª ed., 1970, RT, *v.g.*), **em**

ADPF 857 / MS

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 (“**Teoria 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 regra constitucionais – que têm por destinatários os entes políticos **que compõem, no plano institucional, a organização federativa**

ADPF 857 / MS

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, princípio 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 *biodiversidade*, constituindo a maior concentração de plantas,

ADPF 857 / MS

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 mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12,

ADPF 857 / MS

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”*².

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>

ADPF 857 / MS

“Art. 6^o 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 tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq do total das emissões estimadas no art. 5^o.

§ 1^o Para cumprimento do disposto no **caput**, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos referidos no art. 3^o 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*”³, o Plano veio como resposta ao recorde de desmatamento na região, que atingiu a marca de 27.772 km².

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-politicas-publicas/ppcdam>

ADPF 857 / MS

“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)⁹⁰. 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 km² 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

ADPF 857 / MS

abandonado pelo Governo Federal a partir de 2019; segundo a União, o 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”*⁴, o PLANAVEG orienta-se por três temas transversais: ambiente de negócios, inovação e financiamento⁵.

Analisando os dados fornecidos pelo INPE-PROER⁶, 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 km² em 2020, os índices a partir de 2013 só aumentaram:

- 2013: 5.891 km²
- 2014: 5.012 km²
- 2015: 6.207 km²
- 2016: 7.893 km²
- 2017: 6.947 km²
- 2018: 7.536 km²
- 2019: 10.129 km²
- 2020: 10.851 km²
- 2021: 13.235 km²

4 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://terrabrasis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

ADPF 857 / MS

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 passado, 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 km², menor índice desde 2019⁷, 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*⁸, 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 Floresta já não mais estariam absorvendo a quantidade esperada de CO₂⁹, e que o ponto de não retorno possa estar mais próximo do que se acreditava¹⁰.

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.

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>

9 <https://super.abril.com.br/carbono-zero/coluna-carbono-zero-amazonia-ja-emite-mais-carbono-do-que-absorve/>

10 <https://super.abril.com.br/ciencia/amazonia-esta-mais-proxima-de-devastacao-irreversivel-aponta-nature/#:~:text=O%20Inpe%2C%20por%20sua%20vez,gases%20causadores%20do%20efeito%20estufa.>

ADPF 857 / MS

Das queimadas no bioma Pantanal

As arguições de descumprimento de preceito fundamental de nº 743 e 746 foram ajuizadas no bojo do maior número de focos de incêndio já registrados na história do Pantanal, em 2020. Por sua vez, a arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 857 foi ajuizada no ano de 2021, e pretendeu evitar que a tragédia ocorrida no ano anterior se repetisse.

Passados três anos daquele período de notória emergência ambiental, as conclusões acerca da quantidade de áreas devastadas pelos incêndios, bem como as consequências para o bioma, para fauna e flora da região e para as populações afetadas se mostram bastante chocantes:

“Em 2020, incêndios de alta intensidade queimaram mais de 30% do território do Pantanal, na porção brasileira. É o que aponta uma nova pesquisa conduzida por cientistas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), publicada na revista científica *Fire*.

Segundo a pesquisa, esses incêndios queimaram uma área de 44.998 quilômetros quadrados na porção brasileira do bioma, valor bem acima do que havia sido estimado em levantamentos anteriores, que variavam entre 14.307 quilômetros quadrados e 36.017 quilômetros quadrados.

O levantamento foi feito com base em imagens de satélite da missão Sentinel-2, que deram mais precisão e refinamento às estimativas sobre as áreas queimadas.

A conclusão do estudo, segundo a Agência Fapesp, apontou sobre a necessidade de se melhorar os dados de impactos do fogo em regiões criticamente sensíveis às mudanças climáticas, como o Pantanal, que é a maior área úmida tropical do mundo. E essa preocupação aumenta neste ano de 2023, já que o fenômeno El Niño pode deixar o bioma mais seco e suscetível ao fogo.

ADPF 857 / MS

Entre o dia 1º de janeiro e 28 de agosto deste ano, o Pantanal registrou 394 focos de fogo, segundo dados do Inpe. Nesse mesmo período de 2020, haviam sido registrados 8.895 focos de queimadas, maior número desde 1998 para o bioma.”

(In: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/incendios-queimaram-30-de-area-do-pantanal-em-2020-mostra-estudo>. Acesso em 06/12/2023)

Sustentam as autoridades responsáveis pela política ambiental que as queimadas teriam sido ocasionadas pela seca extrema que atingiu o País naquele ano; por sua vez, os arguentes apontam omissões e ações por parte do Governo Federal e também dos Governos Estaduais, as quais representariam uma gestão desastrosa na área ambiental, a acarretar os graves resultados advindos dos incêndios naquele ano e nos anos posteriores.

Resta apontar o nexo de causalidade entre as constatações e os atos e omissões apontados nas petições iniciais.

Da violação generalizada aos deveres de proteção

Sustentam os Autores a ocorrência de violação a vários preceitos fundamentais.

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 e do Pantanal:

- atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais – sustenta-se a redução das autuações e de embargos, concomitantemente ao aumento do desmatamento e das queimadas;
- 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

ADPF 857 / MS

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;

- 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
- ações de modo retardatário em relação ao combate aos incêndios no Pantanal, deixando de prover o sistema PREVFOGO de recursos necessários, bem como de promover ações de prevenção aos incêndios, que ocorrem anualmente, com o retardo na contratação de equipes de brigadistas antes do início da época seca no bioma

As alegações da Presidência da República e da Advocacia-Geral da União sustentam, em síntese, que as reduções na fiscalização estão 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 que estão agindo para o controle das queimadas por

ADPF 857 / MS

meio de política distinta, e que a presente ação não pode 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 prestadas pela Presidência da República elencam, a partir de dados técnicos apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo INPE, pelo IBAMA e pelo ICMBio, série de medidas adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário da Floresta Amazônica e do Pantanal.

No que diz com o combate às queimadas e incêndios florestais, colhe-se informações do ICMBio (peça 83, p. 12-13):

8. O sistema de prevenção e combate a incêndios florestais é pautado na distribuição, capacitação, seleção e contratação de pessoal treinado, os brigadistas florestais. Até 2001 as brigadas eram gerenciado pelo Ibama, através do Prevfogo. Essa atribuição foi assumida pelo ICMBio dois anos após sua criação, ou seja, em 2009.

9. Entre as principais estratégias adotadas para garantir maior efetividade na proteção das UCs Federais está o incremento de força de trabalho para a execução de ações de prevenção e combate aos incêndios em todo o território nacional, a seguir, o Gráfico 1 apresenta a evolução do sistema de contratação de brigadistas, explicitando a quantidade de Unidades de Conservação Federais, diretamente atendidas com contratação, e o efetivo contratado, já incluindo informações do ano de 2020.

10. Nota-se que para o ano de 2020 houve um aumento significativo na contratação de brigadistas para atuarem em ações de prevenção e combate a incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais, passando de 1153 brigadistas em 2019 para 1846 brigadistas contratado em 2020, com incremento significativo nas UCs da amazônia. Também houve aumento significativo de Unidades de Conservação atendidas diretamente com brigadas passando de 113 para 184

ADPF 857 / MS

Unidades de Conservação atendidas por brigada.

Relativamente às ações de fiscalização do Instituto em repressão ao desmatamento na Amazônia e no Pantanal, observa-se (peça 83, p. 15):

24. O ICMBio faz parte da Operação “Verde-Brasil” iniciada em 2019 e continuada em 2020 no contexto da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (decreto nº 10.341/2020) com estabelecimento de bases operacionais para atingir alvos de desmatamento na Amazônia em conjunto com outras instituições (Exército, IBAMA, Censipam, entre outros). Assim como nas ações de prevenção e combate a incêndios as ações de combate ao desmatamento no âmbito da “Verde Brasil” contam com a Sala de Situação para a tomada de decisão instalada no Ministério da Defesa, no Comando de Operações Conjuntas, e congrega representantes de inúmeras instituições (MD, PF, Força Nacional, IBAMA, ICMBio, Defesa Civil, PRF, CENSIPAM etc.).

25. Por estar classificada como de atividade essencial de acordo com o decreto 10.282, de 20 de Março de 2020, a fiscalização ambiental continuou suas ações durante todo o período da pandemia. Após o período mais crítico, o ICMBio intensificou a presença nestas UCs e instituiu o Grupo Estratégico de Fiscalização em Unidades de Conservação por ordem de serviço para atuação nas UCs em resposta ao aumento do desmatamento registrado no último período.

26. Até a conclusão do presente documento, foram realizadas este ano na Amazônia, 159 ações de fiscalização, as quais contaram com 516 agentes do ICMBio e 423 Policiais Militares. Estas resultaram em 620 autos de infração lavrados, R\$ 168.110.456,70 aplicados em multas, 250 apreensões no valor total de R\$ 8.918.583,00, além de 23.821,12 hectares embargados.

27. Estão previstas ainda para o último trimestre de 2020, mais 114 operações de fiscalização que contarão com a participação de 322 agentes do ICMBio e 400 Policiais Militares.

28. Com relação ao bioma Pantanal, é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade a

ADPF 857 / MS

gestão de duas Unidades de Conservação federais, a Estação Ecológica de Taiamã e o Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense. Para 2020, foram planejadas 11 ações de fiscalização ambiental. Destas, 7 foram planejadas para a ESEC Taiamã com o objetivo de combater a pesca ilegal na UC e previu o gasto de R\$ 3.982,50, com a participação de 26 agentes do ICMBio, 2 do IBAMA e 2 Policiais Militares. Para o PARNA do Pantanal Mato-Grossense foram 4 operações planejadas também com o objetivo de combater a pesca ilegal na UC e previu a necessidade de R\$ 22.620,00, além da participação de 12 agentes do ICMBio.

Destacou-se, ademais, 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. Ressaltou-se que os dados e informações amealhados são de livre acesso tanto para agentes públicos quanto para a população em geral, por meio do sítio eletrônico próprio.

Ainda quanto ao 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 Ministério do Meio Ambiente 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 informações da Presidência, ainda, aos Decretos 9.992/2019 e 10.424/2020, que efetivaram a suspensão temporária da permissão de uso do fogo em práticas

ADPF 857 / MS

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, anota ter 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”.

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 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

ADPF 857 / MS

de 2019, compreendo, com a devida vênia, que não se logrou êxito em rebater as afirmações dos Requerentes, no sentido de restar demonstrado o desmantelamento da política pública de combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia Legal e no Pantanal, pois comprovado o aumento progressivo e em índices que se aproximam do período vivido há quinze anos em relação àquele, além de ter ocorrido o maior número de focos de incêndios no ano de 2020 no bioma Pantanal, tendo queimado 30% da área, sem a demonstração de ações eficazes de prevenção.

Em relação à alegação de atuação estatal deficiente, constatou-se efetivamente, a redução das fiscalizações e atuações no período apontado, como inclusive admitem IBAMA e ICMBio em suas Informações; de outra parte, os órgãos também admitem a falta expressiva de servidores para fazer frente ao trabalho de fiscalização.

A redução orçamentária apontada na exordial, inclusive, manteve-se no 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 reconhece de modo expresso a falta de servidores para o cumprimento de suas funções legais e constitucionais, Ademais, o orçamento previsto para 2022 para o cumprimento de seu mister (R\$ 45 milhões) representa quase metade do montante previsto para gasto em 2013 (R\$ 83 milhões).

ADPF 857 / MS

De outra parte, a descontinuidade do Fundo Amazônia, que vigorou até o ano de 2023, ocorreu por responsabilidade do Governo ao extinguir os órgãos de governança da Conta administrada pelo BNDES, que inegavelmente se prestava a assegurar a manutenção das ações referentes ao PPCDAm e do PREVFOGO, deixando aproximadamente 3 bilhões de reais paralisados, sem aplicação em projetos, presta-se a demonstrar o grave equívoco na condução da política ambiental nacional.

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 das políticas de preservação dos biomas especialmente protegidos, 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 ocorre 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 atual, 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 DO COMBATE AO DESMATAMENTO. NECESSIDADE DAS MENSAGENS ENVIADAS POR AUTORIDADES PÚBLICAS

ADPF 857 / MS

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 Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.1.2. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do

ADPF 857 / MS

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;

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

ADPF 857 / MS

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 plena configuração, a exemplo daqueles previstos no art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e no Referencial de Governança

ADPF 857 / MS

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 poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela

ADPF 857 / MS

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 recomendações diante da respectiva relevância técnica, sem prejuízo de, conjuntamente, os aludidos órgãos e entes públicos

ADPF 857 / MS

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 favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica no TCU

ADPF 857 / MS

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, manifestações 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 dessas áreas:

“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 territórios e o papel destes na manutenção da cobertura vegetal natural e contenção do desmatamento.

A abordagem proposta por meio da análise das trajetórias

ADPF 857 / MS

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.”¹¹

Nada obstante, desde 2019, nenhuma terra indígena ou território quilombola foi demarcado ou titulado. Ao revés, tem sido notória a aspiração à descaracterização dessas terras como especialmente protegidas, bem como, como resta evidente diante das diversas determinações à União promovidas no âmbito da ADPF 709, de relatoria do i. Ministro Roberto Barroso, várias tem sido as tentativas de negar proteção às terras e a seus ocupantes, 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 e do Pantanal.

Não basta a enumeração de diversas medidas ao longo de quase quatro anos, que substituíram políticas que davam resultado eficaz no combate ao desmatamento e aos incêndios florestais; 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>

ADPF 857 / MS

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 decisões⁹. 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. *Tékhne* [online]. 2010, n.13 [citado

ADPF 857 / MS

2022-03-30], pp. 12-13. Disponível em:
<http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=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, 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

ADPF 857 / MS

O pedidos formulados pelos Arguentes voltam-se à busca da concretização da política pública eficiente de combate ao desmatamento e aos incêndios na Amazônia Legal e no Pantanal.

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 justificação acima lançada, voto pelo acolhimento dos pedidos formulados nas presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental voltados a suprir as omissões dos Governos Federal e Estaduais na matéria.

A fim de manter a coerência com o voto que proferi no julgamento conjunto da ADPF 760 e da ADO 54, voto pelo reconhecimento de um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalização, quanto ao desmatamento ilegal e queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, acolhendo o pedido deduzido no item 'c' da ADPF 743.

Em relação ao voto do i. Relator, acompanho Sua Excelência quanto aos itens I, II, III, IV, e V, nos subitens *ii* e *iii*, do rol de pedidos julgados procedentes, referentes à elaboração de planos, detalhamento da execução orçamentária, publicização dos dados de autorização para supressão de cobertura vegetal, apresentação de relatórios e monitoramento de ações de grande impacto referentes ao desmatamento ilegal.

No entanto, **divirjo em relação ao item V, subitem i, no que concerne às determinações referentes ao Cadastro Ambiental Rural – CAR. Compreendo que o i. Relator afastou-se em alguma medida da causa de pedir eleita pelos Autores das demandas ora sob julgamento, por compreender que tal medida seria imperiosa para o sucesso das políticas ambientais. Contudo, não visualizo pedido nas ações que abarque a extensão das determinações elencadas. Ademais, constato**

ADPF 857 / MS

que o Eixo III do PPCDAm, em sua Quinta Fase, refere-se justamente ao Ordenamento territorial e fundiário, com Objetivos determinados e prazos de execução que vão de 2024 a 2027. Logo, como já se determinou o monitoramento do cumprimento do PPCDAm na ADPF 760, locus no qual considero que o debate acerca de qual regularização fundiária se compreende mais bem adequada ao alcance dos resultados do Plano, deixo de acompanhar o i. Relator, no ponto.

Acompanhando os debates, no entanto, adiro à proposta vencedora, no ponto, para “(...) *que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;*” e b) *integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções*”.

Em relação à proposta de regulamentação do Fundo Social do Pré-Sal, previsto pela Lei nº 12.351/2010, também compreendo, na esteira dos votos dos Ministros Flávio Dino e Cristiano Zanin, não haver pedido nem direcionamento nas ações que permitam seu acolhimento. De outra sorte, o Fundo possui outras destinações além da ambiental, e sua regulamentação, portanto, não assegura que os valores depositados nessa conta seriam alocados para o combate aos desmatamentos e queimadas nos biomas Amazônico e do Pantanal. Portanto, também divirjo, no ponto.

Também divirjo em relação aos pedidos julgados improcedentes pelo i. Relator no item I, os quais se referem às medidas concretas requeridas pelas partes, tais como a instalação de salas de situação, fornecimento de cestas básicas às populações atingidas, fornecimento de equipamentos às brigadas, dentre outros. Não compreendo que esta

ADPF 857 / MS

Corte não possa compelir a Administração a incluir relevantes requerimentos a serem contemplados nos planos que a União deve apresentar para monitoramento, logo, julgo procedentes também esses pedidos, divergindo da compreensão do i. Relator.

Quanto aos demais itens do rol de pedidos julgados improcedentes, acompanho o voto do Relator.

Para uma itemização a facilitar o resultado que proponho, eis a conclusão a que cheguei:

a) Acompanho o i. Relator, quanto aos itens I, II, III, IV, e V, nos subitens *ii* e *iii*, do rol de pedidos julgados procedentes, como redigiu Sua Excelência:

'I - Contidos nos itens i), a. e a) das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas [redação do item i), da ADPF nº 743, de teor muito semelhante às alíneas a das ADPFs nº 746 e 857]. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão;

(...)

II - Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo federal apresente um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais PREVFOGO. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior. Trata-se, a rigor, de pedido abarcado pelo item a da ADPF nº 746, já anteriormente acolhido.

III Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e e. da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à

ADPF 857 / MS

execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

(...)

IV - Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados, em consonância com a fundamentação deduzida sobretudo nos itens 84 a 96 do presente voto.

V - Em complemento, com esteio no raciocínio até aqui desenvolvido, valendo-me da técnica da sentença aditiva, interpretando o comando constitucional que, de modo cogente, prescreve como dever do Poder Público e da coletividade zelar pela efetiva defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e em consonância com a ponderação feita na peça vestibular da ADPF nº 743, pugnano pela imposição de verdadeiras obrigações de meio, para que chegue-se ao resultado constitucionalmente desejado (e-doc. 1, p. 16), determino, ainda, a adoção das seguintes medidas, indicadas pelo Núcleo de Processos Estruturantes vinculado à Presidência desta Excelsa Corte, para:

(...)

(ii) Determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e (iii) Determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.'

b) Divirjo do i. Relator:

I) Para reconhecer um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalização, quanto ao desmatamento ilegal e queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, acolhendo o pedido deduzido no item c da

ADPF 857 / MS

ADPF 743;

II) Quanto ao item V, alínea a, no que concerne às determinações referentes ao Cadastro Ambiental Rural, para rejeitá-lo, pela argumentação acima tecida, e também ausente pedido dos Arguentes nesse sentido;

Acompanhando os debates, no entanto, adiro à proposta vencedora, no ponto, para “(...) *que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;*” e b) *integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções*”.

III) Quanto ao item VI, no que concerne à determinação para regulamentação do Fundo Social do Pré-Sal, previsto pela Lei nº 12.351/2010, rejeitando-o, pelos argumentos já deduzidos; igualmente ausente pedido dos Arguentes nesse sentido;

IV) **Também divirjo em relação aos pedidos julgados improcedentes pelo i. Relator no item I do rol de pedidos rejeitados por Sua Excelência, os quais julgo procedentes, acolhendo, portanto, os pleitos deduzidos nos itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens b., c. e d. da ADPF nº 746; e nos itens c), d), e e) da ADPF nº 857, que pleiteiam a adoção de medidas concretas, tais como o fornecimento de insumos e pessoal pelo governo federal, além da instalação de salas de situação ou centrais de crise em relação às queimadas ilegais nos biomas Amazônia e Pantanal.**

ADPF 857 / MS

Voto, portanto, pela procedência parcial das arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743, 746 e 857, nos termos acima alinhavados.

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, queria saudar Vossa Excelência, Sua Excelência o excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Paulo Gonet, nosso Decano, Ministro Gilmar Mendes, e, em seu nome, todos os demais Colegas, os advogados presentes.

Senhor Presidente, a essa altura, as tabelas já começaram a coincidir praticamente na totalidade. Eu tenho voto escrito, tenho tabela também, mas sucede que eu quero facilitar o trabalho do Colegiado.

De sorte que, em primeiro lugar, eu queria manter a coerência do voto que proferi nas ações anteriores, em que acompanhei Sua Excelência a Ministra-Relatora Cármen Lúcia. Como se verifica aqui, várias providências estão sendo determinadas nos inúmeros votos. Então, isso significa que ainda as obrigações permanecem e, *a fortiori*, ainda há um estado de coisas inconstitucional. Deste modo, nesse particular, vou pedir vênua ao Relator para manter o meu voto antecedente, no sentido de reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

Em segundo lugar, Senhor Presidente, eu também acompanho a divergência aberta pelo Ministro Flávio Dino, acompanhada na sessão de hoje pelo Ministro Cristiano Zanin, no sentido da impossibilidade de o Judiciário regular o Fundo do pré-sal, impor a regulamentação do Fundo do pré-sal.

Na verdade, isso me parece que já tem uma votação.

Então, eu vou pedir vênua a Vossa Excelência também para acompanhar essa divergência do Ministro Flávio Dino e, hoje, trazida também pelo Ministro Cristiano Zanin.

Por fim, não há mais a divergência em relação ao CAR. Vossa Excelência ponderou bem sobre essa necessidade, no momento deste julgamento.

ADPF 857 / MS

Por isso é que, conclusivamente, eu julgo parcialmente procedente, declaro o estado de coisas inconstitucional, acompanho o Relator na maior parte do seu voto, salvo nessa imposição da regulação do Fundo do pré-sal. E essa minha sintonia com o voto do Relator também decorre desse reajuste empreendido agora em relação ao CAR.

Portanto, eu creio que voto talvez de forma idêntica ao que votou o Ministro Fachin, assim como votamos igualmente nas duas ações antecedentes com a Relatora.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

VOTO VOGAL CONJUNTO

ADPFs 743, 746 E 857

EMENTA: ARGUIÇÕES DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. DESMATAMENTO,
QUEIMADAS E INCÊNDIOS NA
AMAZÔNIA E NO PANTANAL.
DESPROTEÇÃO ESTRUTURAL.
VIOLAÇÃO DOS DEVERES
FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS
(ARTIGO 225, CRFB). ESTADO DE
COISAS AINDA INCONSTITUCIONAL,
EM TRÂNSITO PARA A
CONSTITUCIONALIDADE. PLANO DE
COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS
NOS BIOMAS. NECESSIDADE. AÇÕES
CONHECIDAS. PARCIAL
PROCEDÊNCIA.

1. Os deveres fundamentais de proteção do meio ambiente (artigo 225, CRFB) impõem atenção especial ao uso do fogo na vegetação. Exigem a atuação efetiva dos

ADPF 857 / MS

órgãos ambientais, devidamente estruturados, equipados e treinados, para que o fogo seja empregado nos biomas apenas para as finalidades e nos períodos permitidos, no que estritamente necessário, inibindo-se a prática de queimadas ilegais. Do mesmo modo, independentemente da causa, devem estar preparados e agir para evitar e enfrentar os incêndios florestais, impedindo ou ao menos minimizando danos inestimáveis ao meio ambiente e à população.

2. No quadro de retrocesso das políticas públicas ambientais delineado na ADPF 760 e na ADO 54, assim como na ADO 59 (Fundo Amazônia) e ADPF 708 (Fundo Clima), marcado pela redução da fiscalização, a diminuição de recursos, a desestruturação dos órgãos ambientais e o enfraquecimento normativo, o bioma pantaneiro também restou insuficientemente protegido, sem a prevenção e o preparo necessários para o combate aos incêndios florestais.

3. Conquanto se tenham experimentado condições climáticas peculiares, como altas temperaturas e baixa umidade, o que propicia o rápido alastramento do fogo, os deveres fundamentais ambientais reclamam o aprimoramento contínuo e progressivo das políticas públicas. Demandam planejamento, aparelhamento e capacitação para que inclusive as situações que

ADPF 857 / MS

envolvam eventos climáticos extremos sejam antevistas, mitigadas e enfrentadas.

4. A ação administrativa deve prosseguir para que sejam progressivamente, mas na maior celeridade possível, aperfeiçoados o controle do uso do fogo e o combate a incêndios florestais, tanto em sua dimensão preventiva como repressiva, em áreas públicas e particulares, com o incremento estrutural exigido, o emprego das tecnologias necessárias, a transparência ativa aplicável e as articulações interinstitucionais e sociais pertinentes.

5. Devida a materialização, pelo ente central, de um plano de combate aos incêndios florestais, a permitir a proteção integral dos biomas, estruturando e organizando a atuação continuada dos órgãos competentes, inclusive mediante o salutar diálogo interfederativo.

6. A definição das medidas a serem impostas aos órgãos competentes para o desenho e a implementação das políticas públicas requer parcimônia e prudência decisória, o que recomenda não incluir providências que fogem do quanto debatido no processo, mercê da necessidade de se preservar o perfil deliberativo do presente *locus* e evitar escolhas trágicas que se traduzam inexequíveis, inadequadas ou até mesmo contrárias à realização dos direitos e deveres fundamentais.

7. Voto pelo conhecimento das ações e pela

ADPF 857 / MS

parcial procedência dos pedidos, nos termos do voto do Relator, exceto quanto (i) à determinação de que seja regulamentado o Fundo Social do Pré-sal e (ii) ao não reconhecimento de um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalização.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhores Ministros, Senhora Ministra, nobre Procurador-Geral da República, advogados e advogadas, demais presentes.

Cuida-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental em que se alega, em síntese, a configuração de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, particularmente quanto às queimadas e incêndios na Amazônia e no Pantanal, cuja repetição se pretende evitar.

Ab initio, no que diz respeito à admissibilidade das ações, à configuração e persistência, ainda que parcial, de um estado de coisas inconstitucional diante da desproteção da Floresta Amazônica e à tutela ambiental intergeracional na perspectiva climática, incorporo à presente justificativa de voto as ponderações por mim feitas na ADPF 760/ADO 54, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Questão de relevo a ser aqui especialmente abordada é a do emprego do fogo nos biomas amazônico e pantaneiro, máxime neste último, não abrangido por aqueles processos. Esse é o enfoque do voto, como passo a expor.

***I. O emprego do fogo na vegetação:
queimadas e incêndios***

ADPF 857 / MS

Conquanto os termos sejam muitas vezes utilizados de maneira conjunta ou até mesmo como sinônimos, compete inicialmente diferenciar *queimadas* e *incêndios*, a facilitar a compreensão da temática *sub examine*.

De modo geral, pode-se dizer que, nas primeiras, o fogo é utilizado para limpeza do solo para atividades agropastoris, em imóveis rurais ou comunidades tradicionais.

Queimas controladas, expressão adotada pelo Decreto 2.661/1998, podem ser autorizadas pelos órgãos ambientais, a depender da localidade e época do ano, mas, na prática, nem todas as queimadas observam o período proibitivo ou, no interregno permitido, contam com a devida aquiescência institucional ou se circunscrevem aos seus limites.

O emprego do fogo pode também ter o propósito preventivo, para evitar o acúmulo de matéria orgânica capaz de se tornar combustível para a propagação do fogo e gerar grandes incêndios, como no caso das chamadas *queimas prescritas* realizadas, por exemplo, pelo ICMBio em unidades de conservação e pelo IBAMA em terras indígenas.

Para além das normas ambientais específicas para cada bioma, região ou localidade, o artigo 38 do Código Florestal, no plano geral, veda o uso de fogo na vegetação, excepcionadas as seguintes hipóteses, com a devida autorização do órgão competente: (i) locais ou regiões cujas particularidades o justifiquem, para práticas agropastoris ou florestais; (ii) queima controlada em unidades de conservação, para manejo conservacionista da vegetação nativa; e (iii) pesquisa científica. Ademais, são ressalvadas da proibição “as práticas de prevenção e combate aos incêndios e as de agricultura de subsistência exercidas pelas populações tradicionais e indígenas” (§ 2º).

ADPF 857 / MS

O incêndio florestal, por sua vez, é o fogo fora de controle, o que pode eventualmente derivar de queima autorizada ou de queimada ilegal, mais ainda no período de seca.

Com efeito, os grandes incêndios florestais podem ter origem humana ou natural, embora, como será visto abaixo, a primeira predomine.

Em razão de temperaturas mais elevadas, da menor quantidade de chuvas e de fenômenos como o *El Niño*, por exemplo, indica-se a ocorrência de alguns incêndios provocados por raios no Pantanal, como os vistos em outubro de 2023 no *Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense* e na *Reserva Particular do Patrimônio Natural Dorochê*.¹

Não obstante, mesmo este cenário de incêndios de origem natural não se desconecta da ação humana, como evidencia a crise climática. Em qualquer caso, é necessário diagnosticar, planejar e implementar a prevenção, o preparo e o combate ao fogo, evitando as queimadas ilegais e mitigando os incêndios florestais, em consonância com os deveres fundamentais ambientais de proteção (artigo 225, CRFB).

Inclusive, explicitando a preocupação legislativa com as consequências negativas do emprego indevido do fogo, o Código Florestal estabelece que os órgãos ambientais devem ter e efetivar planos de contingência para o combate aos incêndios florestais e que o Executivo Federal deve estabelecer a *Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais*, com a devida articulação institucional (artigos 39 e 40), *in verbis*:

"Art. 39. Os órgãos ambientais do Sisnama, bem como todo e qualquer órgão público ou privado responsável pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantios florestais.

1 Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/pantanal-tem-mais-de-3-mil-incendios-em-novembro-recorde-historico>

ADPF 857 / MS

deverão elaborar, atualizar e implantar planos de contingência para o combate aos incêndios florestais.

§ 1º Os planos de contingência para o combate aos incêndios florestais dos órgãos do Sisnama conterão diretrizes para o uso da aviação agrícola no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação. (Incluído pela Lei nº 14.406, de 2022)

§ 2º As aeronaves utilizadas para combate a incêndios deverão atender às normas técnicas definidas pelas autoridades competentes do poder público e ser pilotadas por profissionais devidamente qualificados para o desempenho dessa atividade, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.406, de 2022)

Art. 40. O Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que promova a articulação institucional com vistas na substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas.

§ 1º A Política mencionada neste artigo deverá prever instrumentos para a análise dos impactos das queimadas sobre mudanças climáticas e mudanças no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e fauna, para subsidiar planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais.

§ 2º A Política mencionada neste artigo deverá observar cenários de mudanças climáticas e potenciais aumentos de risco de ocorrência de incêndios florestais.

§ 3º A Política de que trata o caput deste artigo contemplará programa de uso da aviação agrícola no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação. (Incluído pela Lei nº 14.406, de 2022)''

II. O fogo na Amazônia

Em complemento ao que foi assentado, na ADPF 760/ADO 54, em relação ao quadro ainda inconstitucional de desproteção do bioma amazônico, impende aqui salientar que, na Amazônia, as queimadas estão diretamente ligadas ao desmatamento ilegal, por serem empregadas

ADPF 857 / MS

para a limpeza das áreas após a derrubada das árvores, visando sobretudo à abertura de campos de pastagem ou plantio.

Os grandes desmatamentos, com extensa retirada da cobertura nativa, degradam indiretamente o bioma, deteriorando as condições de vida e as possibilidades produtivas na região, além dos impactos climáticos alhures.

Outrossim, pontue-se que o emprego do fogo é, *per se*, fator de degradação ambiental do patrimônio nacional, o que se acentua nos incêndios de grandes proporções, acarretando, além da perda de biodiversidade, diversos danos econômicos, sociais, culturais e sanitários.

Com efeito, como consignado no planejamento da quinta fase do PPCDAm, o emprego do fogo na Amazônia liga-se ao desmatamento e é causa direta e indireta de degradação da floresta, *in litteris*:

“Para além do desmatamento, outro problema que afeta a Amazônia é a degradação florestal, principalmente por meio do fogo. Entre 2001 e 2018, a área desmatada na Amazônia alcançou 326 mil km², enquanto a área degradada por fogo, extração seletiva de madeira e efeito de borda foi de 365 mil km². Ao adicionar os dados sobre secas extremas, a estimativa de área total degradada é ainda maior (LAPOLA et al., 2023). Essa perda, contudo, é mais silenciosa, já que, diferentemente do desmatamento que envolve a supressão da vegetação, na degradação a vegetação permanece, mas em estágios que levam à perda da biodiversidade e com grande impacto sobre serviços ecossistêmicos prestados pelas áreas florestais. Além da biodiversidade, essas alterações afetam diretamente a renda, a qualidade de vida, a alimentação e a cultura de quem vive na região. A degradação pelo fogo, especificamente, além de constituir vetor direto do desmatamento, também afeta sistemas de transporte e distribuição de energia, provocando danos à rede e apagões indesejados, interferindo em sistemas de transporte terrestre e aéreo, com eventuais

ADPF 857 / MS

fechamentos de estradas e aeroportos, e comprometendo severamente a qualidade do ar e a saúde de populações expostas aos poluentes atmosféricos e gases decorrentes da queima de biomassa ou de incêndios florestais.

(...)

Apesar dos vários usos e dimensões do fogo, parte dos focos de calor detectados na Amazônia estão relacionados ao desmatamento. Isso pode ser percebido ao analisar o total de focos na região: em 2022, por exemplo, 52% dos focos de calor ocorreram em áreas de desmatamento recente (últimos cinco anos), como parte do processo de conversão da floresta em áreas de pastagem ou agrícolas. Os focos de calor em áreas de vegetação primária e secundária, normalmente ligados ao processo de desmatamento, representaram 12% e 7% do total, respectivamente. Somente 29% dos focos de calor ocorreram em áreas com desmatamento consolidado e outros usos, e que, portanto, estão ligados prevalentemente a práticas agropecuárias.

Também vale observar a distribuição dos focos nas diferentes classes de tamanho de áreas declaradas no CAR, a partir da qual se percebe que as queimadas podem apresentar diferentes padrões, afetando tanto pequenas áreas como grandes porções de terra. Esse quadro reflete bem o fato de que a dinâmica do fogo não se dá de maneira homogênea em toda a Amazônia, podendo-se ter, de um lado, queimas controladas, prescritas, tradicionais, entre outras, que afetam pequenas áreas, e, do outro, a incêndios florestais de grande extensão e impacto para a sociobiodiversidade da região, e que podem estar relacionados a grandes desmatamentos.

Em 2022, os dez municípios com maior incidência de focos ativos também estão na lista de municípios prioritários com maiores taxas de desmatamento, e quatro deles estão localizados no estado do Pará. Entre as terras indígenas com maior número de focos, cinco também coincidem com a lista das terras indígenas com maiores taxas de desmatamento, sendo todas localizadas no estado do Pará. Essa correlação se aplica igualmente às unidades de conservação federais, só que, nesse caso, são quatro as unidades coincidentes com altas taxas de desmatamento, três das quais no Pará.

A análise da degradação é complexa, pois fenômenos climáticos,

ADPF 857 / MS

como o El Niño, provocam a redução das chuvas, tornando a floresta mais propensa ao fogo. Por esse motivo, para compreender o aumento ou a redução da área com cicatriz de queimadas, é necessário somar à análise da política pública fatores socioeconômicos e variáveis climáticas.

Nos últimos sete anos, a Amazônia foi impactada por uma seca significativa, consequência da ocorrência do El Niño em 2015 e 2016, com redução de 29% das chuvas entre agosto e outubro em relação à média da década. Isso explica o desmatamento relativamente menor em comparação aos níveis de degradação florestal observados nos sistemas Prodes e Deter/Inpe 2015 e 2016. Em 2020 houve uma anomalia climática moderada, com a redução de 10% das chuvas entre agosto e outubro em relação à média entre 2010-2020, o que contribuiu para o aumento das áreas de cicatriz de queimada em 2020. Por outro lado, 2021 e 2022 foram anos com ocorrência de La Niña, ou seja, com chuvas acima da média. Mesmo assim as áreas de cicatriz de queimada e de degradação foram comparáveis a anos de secas (GATTI et al., 2021; NOAA, 2023; INPE, 2023). A situação de 2023 é particularmente preocupante, tendo em vista a probabilidade de uma nova ocorrência de El Niño.

(...)

O processo de desmatamento em larga escala da Amazônia também está contribuindo de forma indireta para a degradação florestal. O bioma Amazônia é caracterizado pelo predomínio da floresta ombrófila densa, com relativamente pouca variabilidade de temperatura e chuvas no decorrer do ano. A perda da floresta nas últimas décadas contribuiu para o aumento da temperatura média e a redução das chuvas, principalmente durante o período entre agosto e outubro. Em consequência da perda de 28% da floresta situada no sudeste da Amazônia, houve redução de 24% no volume de chuva acumulado nesses meses no período de quatro décadas, entre 1979 e 2018, e aumento de 2,5 °C de temperatura no mesmo período (GATTI et al., 2021). Houve também um atraso, em média, de 28 dias do início da estação chuvosa no sul do bioma (LEITE-FILHO et al., 2021).

Essas mudanças impactam de forma direta a produção agrícola, inviabilizando no longo prazo a segunda safra, mas também

ADPF 857 / MS

compromete a sobrevivência da floresta mesmo nas áreas não afetadas pelo fogo e corte seletivo. Desse modo, existem evidências que a floresta está se aproximando de um ponto de não retorno (tipping point), principalmente nas regiões Sul e Sudeste da Amazônia.”²

III. O fogo no Pantanal

O Pantanal, conhecido como a maior planície de inundação contínua do planeta, é o menor bioma brasileiro, com aproximadamente 150 mil km² (IBGE, 2004). Na parte brasileira, que é a mais extensa, localiza-se nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, entre o Cerrado e a Floresta Amazônica.

Outrossim, faz parte da *Reserva da Biosfera do Pantanal* (UNESCO), a qual tem aproximadamente 260 mil km². A Reserva engloba tanto a planície pantaneira como as áreas de influência das cabeceiras dos rios que estruturam o seu sistema hídrico.³

Com a ratificação da *Convenção de Ramsar* (“*Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas*”), de 1971, internalizada pelo Decreto 1.905/1996, o Brasil se comprometeu a proteger as zonas úmidas, como o Pantanal.

Note-se que a relação entre as áreas úmidas e a mudança do clima já foi reconhecida no âmbito da *Convenção de Ramsar*. A Conferência das Partes editou, entre outras, as *Resoluções VIII.3* (2002), *X.24* (2008), *XI.14* (2012) e *XIV.17* (2022), ressaltando a importância da preservação e da restauração dessas áreas para mitigar as alterações climáticas, além de esses espaços proporcionarem um amplo leque de serviços ecossistêmicos para o bem-estar humano (água, alimentos, combustíveis, benefícios

² Documento disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf, p. 52-56.

³ Cf. <https://reservasdabiosfera.org.br/reserva/rb-pantanal/>

ADPF 857 / MS

culturais).

Embora o Pantanal, em sua totalidade, não tenha sido incluído na “Ramsar List” (cabe a cada Estado membro da Convenção identificar as suas áreas úmidas de relevo internacional, inserindo-as na Lista de “Sítios Ramsar”, nos termos do artigo 2.1 do tratado), dela constam quatro espaços menores dentro do bioma pantaneiro, quais sejam, o *Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense*, a *Reserva Particular do Patrimônio Natural SESC Pantanal*, a *Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Rio Negro* e a *Estação Ecológica Taimã*.⁴

Cumprе destacar, de todo modo, que o dever de proteção se faz presente mesmo em relação às áreas não listadas, como enuncia o artigo 4.1 da Convenção, *litteris*: “Cada Parte Contratante deverá promover a conservação de zonas úmidas e de aves aquáticas estabelecendo reservas naturais nas zonas úmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar a sua proteção apropriada.”

Em termos ecológicos, o Pantanal se destaca pela sua biodiversidade e pela flutuação dos níveis de água ao longo do ano, característica que o faz ser classificado como um bioma autônomo pelo IBGE, *in verbis*:

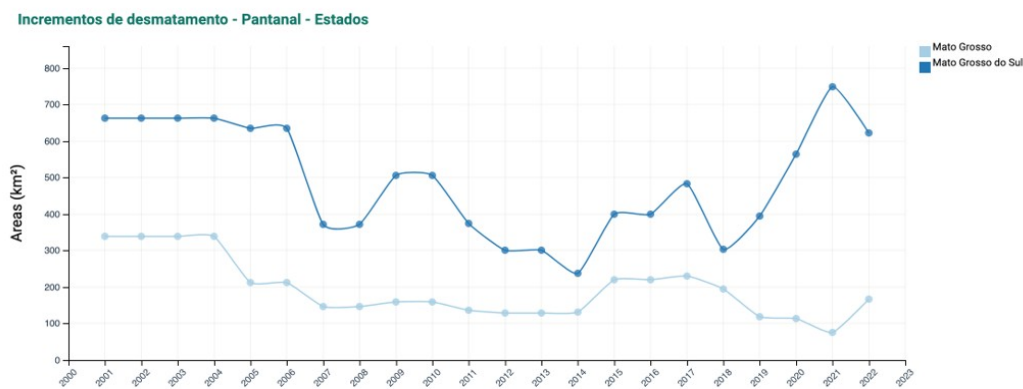
“As inundações anuais da Planície Pantaneira, por atingirem grande extensão, por serem de longa duração e por imprimirem modificações de vulto no meio físico, na vida silvestre e no cotidiano das populações locais, são determinantes na existência de um macroecossistema passível de ser tratado como bioma. Neste sentido, difere dos demais biomas brasileiros, pois é o único cuja delimitação não está centrada nas formações vegetais ou fitofisionomias.”⁵

4 Informações disponíveis em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas/areas-umidas/sitios-ramsar-brasileiros>

5 IBGE. *Biomass e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil*. Série Relatórios Metodológicos, vol. 45, 2019, p. 75-76. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101676.pdf>

ADPF 857 / MS

Cresceu, na última década, o desmatamento no bioma pantaneiro, como demonstram os dados do sistema PRODES/INPE, sintetizados nos gráficos abaixo⁶, o que indica um período de números mais baixos entre 2012 a 2014, em contraste com o aumento dos anos seguintes:



De outra parte, segundo levantamento feito pelo projeto MapBiomias, embora um pequeno aumento tenha sido constatado em 2022, o Pantanal enfrenta uma série histórica de redução de sua superfície de água. Os dados comparativos de 1985 a 2022 apontam que a diminuição ocorreu em todos os biomas brasileiros, mas a maior foi no Pantanal. Isso significa aproximadamente 80% de retração de sua superfície de água, de

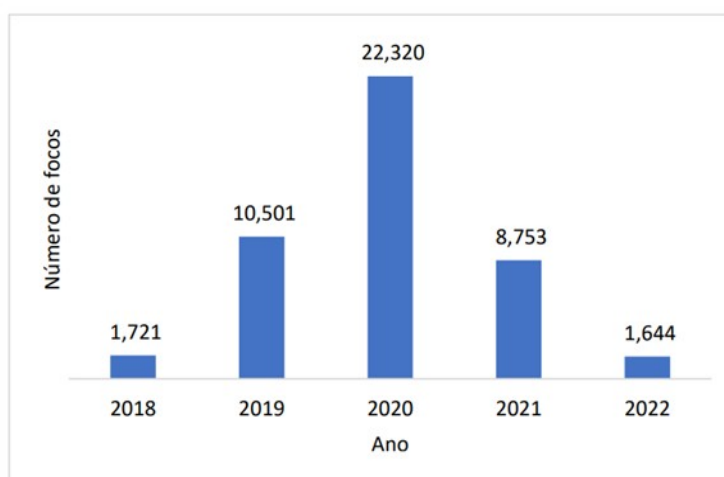
6 Gráficos disponíveis em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>

ADPF 857 / MS

modo mais expressivo nas áreas de alagamento sazonal. Mato Grosso do Sul foi o estado com a maior diminuição em referido lapso temporal (quase 60%), e Corumbá (MS), no Pantanal, é o município brasileiro com a maior perda proporcional de superfície de água.⁷

Especificamente em relação à problemática do emprego do fogo, em termos quantitativos, os dados do INPE apontam incremento no número de *focos de calor* no Pantanal em 2019, 2020 e 2021, particularmente em 2020⁸:

Figura 6 - Focos de calor no bioma Pantanal (Satélite de referência – INPE).



Correlatadamente, os dados traduzem efetivo aumento, no bioma (que tem apenas 150.000 km²), do total de *área queimada* em 2019 (20.834 km²), 2020 (39.768 km²) e 2021 (19.442 km²), voltando a diminuir consideravelmente em 2022 (3.028 km²), conforme demonstra a tabela comparativa abaixo:⁹

7 Informações e relatório disponíveis em:

<https://brasil.mapbiomas.org/2023/02/15/brasil-ganha-17-milhao-de-hectares-de-agua-em-2022-mas-continua-secando>

8 IBAMA/Prevfogo. Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, 2023, p. 21, disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf

9 Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/aq1km/>

ADPF 857 / MS

Área queimada (km²) por bioma por ano completo

| Ano | Amazônia | Catinga | Cerrado | Mata Atlântica | Pampa | Pantanal | Total anual |
|------|----------------|---------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| 2003 | 113.167 (2,7%) | 82.048 (9,7%) | 175.140 (8,6%) | 41.607 (3,7%) | 2.488 (1,4%) | 7.912 (5,3%) | 422.362 (5,0%) |
| 2004 | 157.007 (3,7%) | 41.289 (4,9%) | 198.684 (9,8%) | 16.397 (1,5%) | 1.589 (0,9%) | 18.092 (12,0%) | 433.058 (5,1%) |
| 2005 | 160.858 (3,8%) | 65.108 (7,7%) | 181.690 (8,9%) | 20.589 (1,9%) | 1.156 (0,7%) | 27.472 (18,3%) | 456.873 (5,4%) |
| 2006 | 97.316 (2,3%) | 39.482 (4,7%) | 118.109 (5,8%) | 29.973 (2,7%) | 1.870 (1,1%) | 7.418 (4,9%) | 294.178 (3,5%) |
| 2007 | 154.587 (3,7%) | 56.401 (6,7%) | 329.138 (16,2%) | 28.523 (2,6%) | 1.039 (0,6%) | 18.699 (12,4%) | 588.387 (6,9%) |
| 2008 | 74.692 (1,8%) | 50.507 (6,0%) | 139.458 (6,8%) | 24.967 (2,2%) | 1.452 (0,8%) | 11.253 (7,5%) | 302.329 (3,6%) |
| 2009 | 56.593 (1,3%) | 31.221 (3,7%) | 74.085 (3,6%) | 13.553 (1,2%) | 2.138 (1,2%) | 13.197 (8,8%) | 190.787 (2,2%) |
| 2010 | 112.804 (2,7%) | 50.955 (6,0%) | 304.816 (15,0%) | 22.898 (2,1%) | 811 (0,5%) | 17.743 (11,8%) | 510.027 (6,0%) |
| 2011 | 41.880 (1,0%) | 24.701 (2,9%) | 134.988 (6,6%) | 19.623 (1,8%) | 830 (0,5%) | 7.050 (4,7%) | 229.072 (2,7%) |
| 2012 | 66.848 (1,6%) | 46.536 (5,5%) | 247.450 (12,2%) | 15.643 (1,4%) | 1.963 (1,1%) | 13.266 (8,8%) | 391.706 (4,6%) |
| 2013 | 35.998 (0,9%) | 28.394 (3,4%) | 111.001 (5,5%) | 10.760 (1,0%) | 774 (0,4%) | 6.575 (4,4%) | 193.502 (2,3%) |
| 2014 | 61.309 (1,5%) | 28.059 (3,3%) | 170.731 (8,4%) | 14.236 (1,3%) | 741 (0,4%) | 2.191 (1,5%) | 277.267 (3,3%) |
| 2015 | 93.661 (2,2%) | 47.543 (5,6%) | 190.499 (9,4%) | 13.513 (1,2%) | 1.350 (0,8%) | 7.871 (5,2%) | 354.437 (4,2%) |
| 2016 | 65.122 (1,6%) | 33.307 (3,9%) | 151.140 (7,4%) | 18.532 (1,7%) | 1.527 (0,9%) | 11.245 (7,5%) | 280.873 (3,3%) |
| 2017 | 91.215 (2,2%) | 29.698 (3,5%) | 158.348 (7,8%) | 16.190 (1,5%) | 1.602 (0,9%) | 9.829 (6,5%) | 306.882 (3,6%) |
| 2018 | 43.160 (1,0%) | 25.428 (3,0%) | 85.374 (4,2%) | 13.217 (1,2%) | 615 (0,3%) | 3.094 (2,1%) | 170.888 (2,0%) |
| 2019 | 72.250 (1,7%) | 55.518 (6,6%) | 147.651 (7,3%) | 19.191 (1,7%) | 1.398 (0,8%) | 20.834 (13,9%) | 316.842 (3,7%) |
| 2020 | 76.421 (1,8%) | 30.401 (3,6%) | 138.540 (6,8%) | 15.483 (1,4%) | 3.119 (1,8%) | 39.768 (26,4%) | 303.732 (3,6%) |
| 2021 | 48.062 (1,1%) | 50.877 (6,0%) | 143.342 (7,0%) | 21.556 (1,9%) | 1.247 (0,7%) | 19.442 (12,9%) | 284.526 (3,3%) |
| 2022 | 76.818 (1,8%) | 35.461 (4,2%) | 124.855 (6,1%) | 9.456 (0,9%) | 1.089 (0,6%) | 3.028 (2,0%) | 250.707 (2,9%) |

O produto AQ1Km é construído a partir dos dados MODIS coleção 6 dos satélites AQUA e TERRA concomitante, de baixa resolução espacial (1 km), com o propósito de obter uma estimativa ampla e visão geral das áreas queimadas nos biomas brasileiros.
 Para valores com maior precisão geográfica, quanto aos limites e área de abrangência, sugere-se utilizar outros satélites de melhor resolução espacial, como o produto **Área Queimada 30m**, construído a partir do satélite LANDSAT com resolução espacial de 30 metros.
 Os percentuais dos biomas referem-se à extensão territorial de cada bioma
 Os percentuais do total anual referem-se à extensão territorial do Brasil
 Os dados de extensão territorial são do IBGE

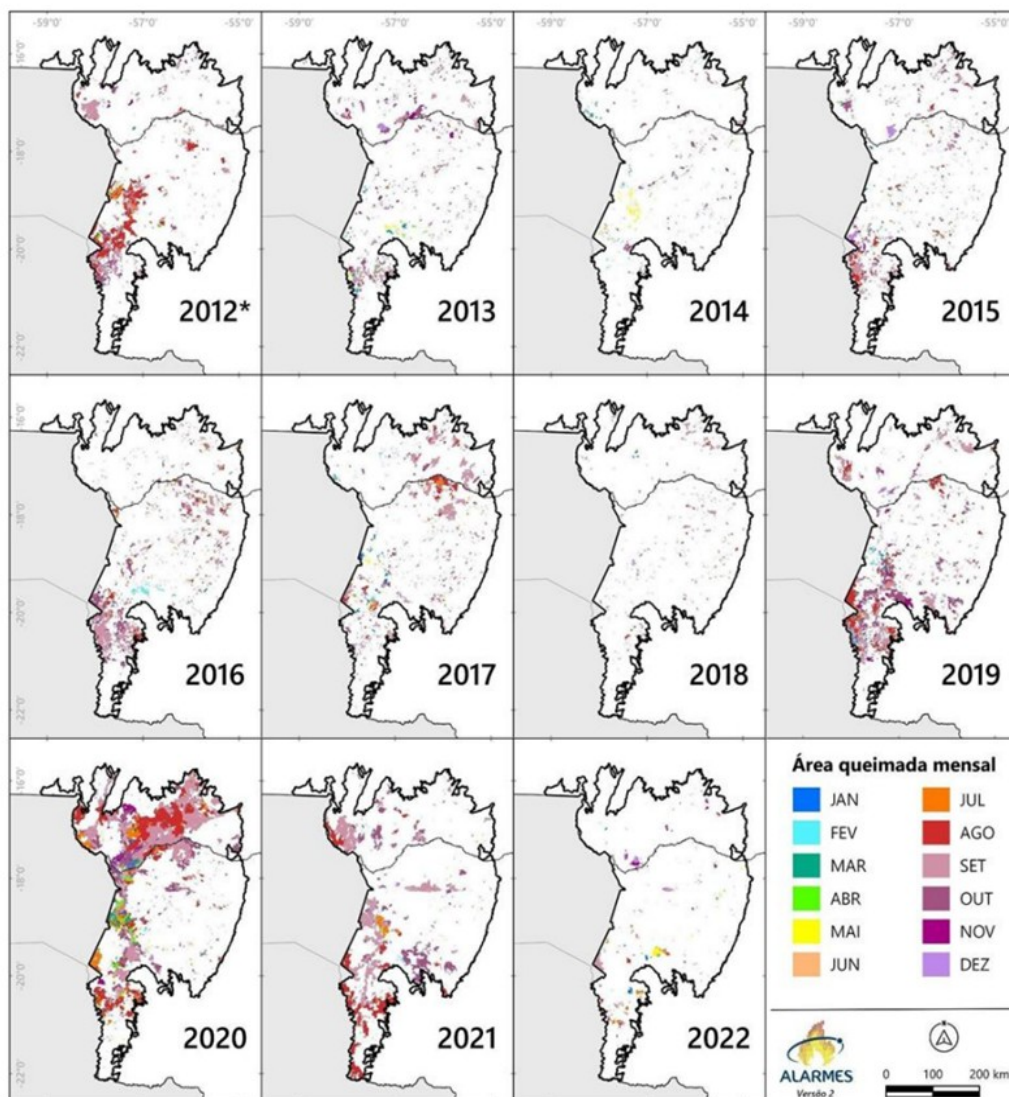
Ou seja, naqueles três anos **acumulados** (2019 a 2021), foram aproximadamente **8 milhões de hectares queimados no Pantanal**.

A ilustrar a localização das áreas queimadas mensalmente, tem-se os seguintes mapas elaborados pelo Laboratório de Aplicações de Satélites (LASA) da UFRJ, do que é possível inferir grande incidência na época de seca, ou seja, em período proibitivo do uso do fogo:¹⁰

10 Cf. IBAMA/Prevfogo. Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, 2023, p. 25, disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf

ADPF 857 / MS

Figura 16 - Mapas anuais de área queimada (mensal) de 2012-2022.



Fonte: ALARMES/LASA/UFRJ.

No ano de 2023, houve um maior número de incêndios, especialmente no último trimestre, conforme noticiado em diversos meios de comunicação. Os dados do INPE confirmam o aumento de focos ativos de fogo (total anual de 6.580), sobretudo em outubro (1.157 focos) e novembro (4.134 focos).¹¹ Relativamente à área queimada, o fogo consumiu ao menos 12.996 km² do bioma em 2023.¹²

11 Dados disponíveis em: http://terrabilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/estatisticas/estatisticas_estados/

12 Cf. <http://terrabilis.dpi.inpe.br/queimadas/aq1km/>

ADPF 857 / MS

No que diz respeito à origem das ocorrências, impende registrar que, a partir de dados agregados de 2012 a 2017, estudo desenvolvido por pesquisadores das Universidades Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade do Estado do Amazonas e Universidade de Lisboa estima que apenas 5% dos incêndios florestais no Pantanal decorreu de causas naturais, o que corresponde a 16% da área queimada anual. Ou seja, os fatores de ignição humanos foram responsáveis por 84% do total queimado.¹³

Outrossim, em relação aos incêndios de 2020, estudo elaborado pelos Ministérios Públicos de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul indica que a maior parte dos pontos de ignição do fogo no período de queima proibida (época de seca) se deu em propriedade privada, cogitando-se que guardam relação sobretudo com atividades agropastoris. Em Mato Grosso do Sul, foi verificado que ao menos 60,25% dos focos de incêndios localizavam-se distante de rodovias, rios, redes elétricas ou outros possíveis fatores estáticos de ignição. Em Mato Grosso, 65% dos locais de ignição foram identificados em área de pastagem ou de formação de pastagem.¹⁴

Ademais, conforme registrado no *Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal - 2023*, “[n]os últimos 5 anos, mais de 80% dos focos estão inseridos dentro de propriedades com Cadastro Ambiental Rural (CAR)”. Sendo que “apenas 4,68% do Pantanal encontra-se protegido, por meio de 29 Unidades de Conservação, das quais 6 correspondem à categoria

13 IBAMA/Prevfogo.Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, 2023, p. 26, disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf; MENEZES, Lucas S. et. al. Lightning patterns in the Pantanal: Untangling natural and anthropogenic-induced wildfires. *Science of The Total Environment*, vol. 820, 2022.

14 Estudo disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/04/relatorio-aponta-que-quase-60-dos-focos-de-incendios-no-pantanal-em-2020-tem-probabilidade-de-ligacao-com-atividades-agropastoris>

ADPF 857 / MS

*de proteção integral e 23 de uso sustentável”.*¹⁵

Nessa linha, sem a impositiva fiscalização, a devida prevenção e o necessário preparo para o combate aos incêndios, o emprego negligente do fogo em condições climáticas mais severas tem resultados desastrosos, como os de 2020, ano em que foram recordes os números de focos de calor e área queimada.

Sobre os incêndios de 2020 e a perigosa combinação das condições climáticas agravadas e o uso indevido do fogo, assim consignado pelo PREVFOGO/IBAMA:

*“A maior parte dos fogos em 2020 ocorreram em propriedades rurais e, ao contrário do que vem acontecendo em anos anteriores, as florestas também foram muito afetadas. Estudos recentes mostram que os grandes incêndios de 2020 estiveram associados a condições meteorológicas extremas e ao uso negligente do fogo. A ocorrência conjunta de seca extrema com ondas de calor, providenciaram as condições meteorológicas ideais para a ocorrência de fogos descontrolados de grandes dimensões (LIBONATI et al., 2022). Aproximadamente 71% da área queimada da época seca em 2020 ocorreu em regime de ondas de calor e seca (LIBONATI et al., 2022). O nível de água do rio Paraguai durante a época úmida atingiu valores extremamente baixos (DAMASCENO-JUNIOR et al., 2021; GARCIA et al., 2021; MARENGO et al., 2021). Todas estas condições levaram ao mais elevado risco de fogo das últimas quatro décadas (LIBONATI et al., 2020).”*¹⁶(Grifou-se)

15 IBAMA/Prevfogo.Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, 2023, p. 9 e 19, disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf

16 IBAMA/Prevfogo. Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, 2023, p. 21-22, disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios->

ADPF 857 / MS

Por fim, em relação às consequências negativas desse quadro, vejamos, a título ilustrativo, os danos à fauna local que os incêndios no Pantanal geram, conforme sintetizado na *Nota Técnica 01 - Incêndios Florestais no Pantanal 2020*, elaborada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em parceria com a Universidades Federal e Estadual de Mato Grosso, *verbis*:¹⁷

“Um grande número de animais já morreu queimado e /ou intoxicado pela fumaça e pelo calor. Principalmente, aqueles que não conseguem fugir ou se abrigar. Os animais jovens e pequenos, além dos ninhais, certamente encontram-se em situação de risco maior do que os adultos. Muitos animais também morrem de fome e sede. A avifauna e os quirópteros e artrópodes perdem abrigos onde repousam, se abrigam, se reproduzem e encontram alimentos. Os mamíferos e aves terrestres e répteis de pequeno e médio porte que sobrevivem se deslocam para áreas abertas e descampadas, sem lugar para se esconderem, virando presas fáceis para predadores; os de grande porte perdem alimento. O mesmo ocorre com o gado bovino, uma vez que os fazendeiros perdem áreas e rotas de translocação de rebanhos e as comunidades locais perdem as criações de pequeno porte (galinhas e porcos). A perda de vegetação, consumidores primários, vertebrados e invertebrados e fauna edáfica compromete a teia alimentar, certamente já em colapso em determinadas áreas do Pantanal. A perda de espécies-chave como, por exemplo os tucanos que, ao buscarem frutos em locais inacessíveis a animais desprovidos de longos bicos, disponibilizam alimentos a diversas outras espécies, agrava ainda mais a capacidade de resiliência e restauração das funções ecossistêmicas. Vale ressaltar que a temperatura do ar durante uma queimada pode variar de 85°C a 840°C, enquanto no solo as temperaturas variam de 29°C a 55°C a 1 cm de profundidade. Ecologistas afirmam que meses de incêndios sem precedentes podem levar várias espécies à extinção (Ubaid, 2014). Já se fala em perdas relativas a uma década de conservação e talvez não exista a

florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf

17

Disponível

em:

https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u34/nt_01_pantanal_final1.pdf

20

ADPF 857 / MS

possibilidade de recuperação para algumas espécies.

Em relação aos animais, a reserva energética no organismo interfere na capacidade de fuga. Os depósitos de glicogênio (molécula armazenadora de glicose) nos tecidos musculares e hepáticos funcionam como reservas energéticas de mobilização rápida, quando assim requisitadas. Grande quantidade de energia pode ser mobilizada das reservas lipídicas presentes no tecido adiposo dos animais. Contudo, a retirada de energia dessa reserva é mais lenta quando comparada a mobilização de energia das reservas de glicogênio. A capacidade de acumular glicogênio assim como de gordura no organismo depende da condição nutricional prévia do animal (Guyton, A.C.; Hall, J.E., 2019). Em períodos de seca, nos quais as queimadas são mais frequentes, a disponibilidade de alimento é menor, deixando os animais mais vulneráveis à desnutrição

Temperaturas elevadas nas regiões de queimadas podem ser responsáveis pela morte direta dos animais. O calor excessivo gerado pela combustão, além de causar queimaduras que provocam dores e lesões, causam desidratação e perda de eletrólitos. O balanço hídrico dos animais e do homem depende basicamente da taxa de ingestão de água e do volume de líquidos perdidos. A disponibilidade reduzida de água, seja pela estiagem intensa e extensa na região do Pantanal, a destruição dos mananciais e/ou esgotamento das reservas, apresenta uma grande ameaça a sobrevivência das espécies. O aumento da frequência respiratória, decorrente do calor excessivo e da inalação de gases tóxicos como mencionado anteriormente, aumenta as perdas de água do corpo por evaporação e quando associado à baixa ingestão, considerando que em situação de luta ou fuga os animais não se sentem motivados a ingerir água, o risco de desidratação aumenta consideravelmente. A desidratação provoca redução da função muscular, fadiga, redução da função excretora dos rins, redução da pressão arterial e em situações mais graves leva à desorientação espacial, desmaio e finalmente à morte (Guyton, A.C.; Hall, J.E., 2019). A orientação espacial na situação de fuga é fundamental para a sobrevivência. Afastar-se do perigo, encontrar abrigo ou escolher rotas de fuga seguras são situações que dependem da integridade mental do animal. Nas queimadas os animais ameaçados pelo fogo precisam

ADPF 857 / MS

tomar decisões rápidas, assim como mobilizar os músculos para executar suas escolhas, situações que podem ser prejudicadas pela desidratação e a fumaça que contém gases tóxicos.”

***IV. Prevenção, preparo e combate ao fogo:
exigências dos deveres fundamentais ambientais***

À luz do deveres fundamentais de proteção do meio ambiente (artigo 225, CRFB), requerem atenção os dados sobre o fogo, cujo emprego, conforme visto, ocorre inclusive nos períodos proibitivos, em que as condições climáticas dificultam gravemente o seu controle. O cenário exige a adoção de providências efetivas para coibir queimadas ilegais e prevenir e combater incêndios de modo eficaz.

Lembre-se que, ao lado da Mata Atlântica, da Serra do Mar e da Zona Costeira, a Floresta Amazônica e o Pantanal Mato-Grossense foram erigidos à categoria de *patrimônios nacionais*, devendo a sua utilização se dar “*em condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*” (artigo 225, § 4º, CRFB).

Assim, além de o Poder Constituinte originário, no *caput* do artigo 225, ter enunciado o dever geral de tutela ambiental e, no § 1º, inciso III, ter explicitado o dever fundamental de “*definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*”, o que é em larga medida operacionalizado pelo Sistema Nacional das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000), ainda atribuiu, no § 4º, uma primeira dimensão de proteção especial a certos espaços, qualificando-os como *patrimônios nacionais*.

Veja-se que o comando constitucional do § 4º do artigo 225 não tem natureza programática, segundo preceitua José Afonso da Silva, “*mas impõe ao legislador ordinário e ao Poder Público a adoção de medidas que*

ADPF 857 / MS

diferenciem o tratamento patrimonial dessas áreas no contexto geral do território brasileiro. Essa diferenciação veda, desde logo, práticas predatórias, em favor de uma utilização racional desses sítios ecológicos”.¹⁸

Outrossim, dada a pertinência com a presente discussão, impende registrar que a Constituição igualmente estabelece, ao densificar os deveres fundamentais ambientais de maneira exemplificativa, que o Poder Público deve “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” (artigo 225, § 1º, inciso VII).

Rigorosamente, como observam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, todos os Poderes da República devem agir para realizar os direitos e deveres fundamentais ambientais, os quais impõem o enfrentamento das causas de degradações do meio ambiente, *in verbis*:

“Assim, em maior ou menor medida, todos os poderes estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário, estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e proteção 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. Quando se volta a atenção para a degradação ambiental em geral — e, inclusive, de novos problemas ecológicos, como é o caso do aquecimento global —, tendo em vista os riscos sociais e ambientais a ela correlatos e já em curso, submerge uma série de deveres estatais a serem adotados no sentido do enfrentamento de suas causas.”¹⁹

Rememore-se, ademais, a conexão da proteção do meio ambiente com o pleno gozo dos direitos humanos e a continuidade das diferentes formas de vida, conforme salientado ao julgamento do RE 835.558 (Tema

18 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 271-272.

19 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 336.

ADPF 857 / MS

648 da Repercussão Geral), de minha relatoria. Reproduzo, no ponto, o seguinte trecho da ementa do julgado:

“5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”.

6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo.”

(RE 835.558, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017)

Destarte, diante do cenário fático acima delineado, mostra-se fundamental a atuação efetiva dos órgãos ambientais, devidamente estruturados, equipados e treinados, para que o fogo seja empregado nos biomas apenas para as finalidades e nos períodos permitidos, no que estritamente necessário, inibindo-se a prática de queimadas ilegais. Do mesmo modo, independentemente da causa, devem estar preparados e

ADPF 857 / MS

agir para evitar e enfrentar os incêndios florestais, impedindo ou ao menos minimizando danos inestimáveis ao meio ambiente e à população.

Verifica-se, no quadro de retrocesso das políticas públicas ambientais delineado na ADPF 760/ADO 54, assim como na ADO 59 (Fundo Amazônia) e ADPF 708 (Fundo Clima), quadro esse marcado pela redução da fiscalização, a diminuição de recursos, a desestruturação dos órgãos ambientais e o enfraquecimento normativo, que o bioma pantaneiro também restou insuficientemente protegido, sem a prevenção e o preparo necessários para o combate aos incêndios florestais.

Conquanto se tenham experimentado condições climáticas peculiares, como altas temperaturas e baixa umidade, o que propicia o rápido alastramento do fogo, os deveres fundamentais ambientais impõem o aprimoramento contínuo e progressivo das políticas públicas, em vez de retrocessos institucionais. Exigem, em síntese, planejamento, aparelhamento e capacitação para que inclusive as situações que envolvam eventos climáticos extremos sejam antevistas, mitigadas e enfrentadas.

É oportuno reiterar que o *Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023*, como se verificou nas ADPFs 59 e 760, não apresentou resultados efetivos, o que impediu reconhecer a continuidade da política ambiental brasileira na matéria, sobremaneira em cotejo com o PPCDAm que vinha sendo até então executado.

Como consignou a Ministra Rosa Weber, ao apreciar a ADO 59 (Fundo Amazônia), referido plano nacional era dotado de elevado grau de abstração, *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

ADPF 857 / MS

10.142/2019 (que criou a Comissão Executiva para Controle do 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, inexistente 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), (...).

(...)

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

ADPF 857 / MS

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.”

(ADO 59, rel. Min. Rosa Weber, DJe de 16/8/2023)

Com efeito, a leitura do plano permite perceber a sua generalidade e inidoneidade para a conformação e a articulação de uma política nacional de combate ao desmatamento e recuperação nativa. Note-se, ainda, que não considera os biomas brasileiros individualmente, tampouco menciona o Pantanal.

Por outro lado, registre-se que, conforme noticiado nos autos pelo Advogado-Geral da União, foram adotadas, a partir de janeiro de 2023, diferentes providências normativas e executivas voltadas a reestruturar a política ambiental brasileira, controlar o uso do fogo e aparelhar os órgãos competentes para a prevenção e o combate aos incêndios. Refere, nesse sentido, a edição de decretos para a reformulação da política pública, o fortalecimento das ações de fiscalização e repressão, o aperfeiçoamento do processo administrativo sancionador ambiental e o aumento dos recursos humanos e financeiros.

Em relação ao emprego do fogo, especificamente no bioma pantaneiro, merece destaque o fato de que o Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO), pertencente à estrutura do IBAMA, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente e

ADPF 857 / MS

Mudança do Clima, do ICMBio, do INPE e do LASA/UFRJ, lançou, em maio de 2023, o *Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal — 2023*.²⁰

O *Plano* baseia-se em “*uma perspectiva de constante monitoramento, avaliação, adaptação e redirecionamento das ações com vistas à redução de emissões de material particulado e de gases de efeito estufa, à conservação da biodiversidade e à redução da severidade dos incêndios florestais, respeitando o uso tradicional e adaptativo do fogo*”, e estabelece diversas ações de prevenção, preparo e combate aos incêndios florestais.

Não obstante os esforços anunciados, os dados sobre o fogo no Pantanal acima colacionados, máxime a partir de 2019 e também em 2023, ainda preocupam e exigem, à luz dos deveres fundamentais de proteção, a continuidade do aprimoramento das políticas públicas na presente seara, a permitir sejam alcançados resultados efetivos, sem a repetição dos números vistos.

Deveras, a ação administrativa deve prosseguir para que sejam progressivamente, mas na maior celeridade possível, aperfeiçoados o controle do uso do fogo e o combate a incêndios florestais, tanto em sua dimensão preventiva como repressiva, em áreas públicas e particulares, com o incremento estrutural exigido, o emprego das tecnologias necessárias, a transparência ativa aplicável e as articulações interinstitucionais e sociais pertinentes.

A propósito, ainda que a título de *obiter dictum*, cabe instar o prosseguimento dos trâmites administrativos para que seja efetivamente lançado, de maneira semelhante ao que se tem para a Amazônia com PPCDAm, o *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Pantanal*, previsto no Decreto 11.367/2023, incorporando-se, entre outros,

20 Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf

ADPF 857 / MS

aspectos ligados ao uso do fogo e medidas de enfrentamento de eventos de seca extrema e altas temperaturas, a prevenir e mitigar danos ecológicos, sociais, econômicos, culturais e sanitários.

Sem prejuízo, o cenário delineado no processo indica necessário, desde logo, um planejamento específico para a prevenção, o preparo e o combate aos incêndios, em conexão com as demais facetas da política ambiental.

Como se depreende da linha decisória do Supremo Tribunal Federal, a concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado — assim como a proteção da saúde — deve pautar-se pelos princípios da precaução e da prevenção, impedindo e minorando a ocorrência de danos. Nesse passo, o Plenário já afirmou que “*configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação 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 precaução e da prevenção*” (ADI 6421-MC, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 12/11/2020).

Em particular, para além dos danos ainda incertos que os grandes incêndios e a correlata degradação ambiental podem ocasionar, exigem-se, na perspectiva do segundo princípio, medidas concretas em ao menos duas dimensões. Como preceitua Paulo Affonso Leme Machado, o agir administrativo deve seguir as fases da previsão e da aplicação da prevenção. A primeira consiste na colheita, organização e análise de dados e a segunda, conseqüentemente, na conformação da atuação preventiva, mediante a adoção de diferentes meios e procedimentos.²¹

Nessa perspectiva, ganham importância os planos de ação, alguns inclusive legalmente impostos. Ou seja, “*[a] aceitação do princípio da prevenção não para somente no posicionamento mental a favor de medidas*

21 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 120-121.

ADPF 857 / MS

*ambientais acauteladoras. [...] deve levar à criação e à prática de política pública através de planos obrigatórios”.*²²

É relevante pontuar que os dados trazidos nos tópicos antecedentes sinalizam serem necessárias medidas de diagnóstico e apuração das causas dos incêndios florestais, assim como o planejamento das respectivas ações de orientação, fiscalização e responsabilização pelo uso irregular do fogo, sobremaneira em períodos proibitivos, a possibilitar a máxima responsividade institucional possível para a repressão e a cessação das queimas não autorizadas e o efetivo combate aos incêndios. Nesse compasso, atenção especial mostra-se devida às medidas preventivas e fiscalizatórias em relação aos incêndios com pontos de ignição em imóveis privados.

Finalmente, no mesmo sentido do que dito em relação à Amazônia no voto proferido na ADPF 760/ADO 54, destaque-se a imprescindibilidade de que as engrenagens do federalismo cooperativo sejam acionadas (artigos 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VIII, e 225, CRFB), mercê da necessidade de a União adotar ações colaborativas e concertadas com os entes federativos em que situado o Pantanal, tanto estaduais como municipais, sem o que não será possível alcançar os objetivos almejados. Esse aspecto reforça a importância de a presente temática contar com um plano elaborado pelo Executivo Federal, ao lado de outras providências de cooperação federativa.

A valia da articulação dos entes federados por meio de instrumentos nacionais, aliás, como acima referido, foi reconhecida pelo legislador no Código Florestal. Além de os órgãos ambientais terem o dever de elaborar e implementar *planos de contingência para o combate aos incêndios florestais* (artigo 39), o Governo Federal deve estabelecer uma *Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais*, exatamente para promover a *“articulação institucional com vistas na*

22

Idem, *Ibidem*, p. 121.

ADPF 857 / MS

substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas” (artigo 40).

Desta sorte, aplicando-se aqui semelhante *ratio*, conclui-se devida a materialização, pelo ente central, de um plano de combate aos incêndios florestais, a permitir a proteção integral dos biomas, estruturando e organizando a atuação continuada dos órgãos competentes, inclusive mediante o salutar diálogo interfederativo.

***V. Medidas remediais determinadas pelo Relator:
divergência parcial***

Consoante ressaltai nas ações de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, pode-se dizer que 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.

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 medidas determinadas pela Corte com as necessidades e a dinamicidade da tutela estrutural.

Nessa linha, compreendo adequadas, na maior parte, as soluções remediais propostas pelo eminente Relator, máxime no diz com a apresentação de planos para combater os incêndios florestais, inclusive com a reestruturação administrativa necessária, particularmente do

ADPF 857 / MS

PREVFOGO.

Quanto aos itens “V” e “VIII”, relativos ao plano complementar ao PPCDAm — impondo-se metas e prazos para o aprimoramento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a integração dos sistemas — e à regulamentação do Fundo Social do Pré-sal, contudo, alinho-me à divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino.

Assim redigidas as determinações na parte dispositiva do voto do eminente Relator, *verbis*:

“V – Determino, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para “[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para:

a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;” e

b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;”

“VIII – Por último, determino, ainda, à União, que regulamente, no prazo de 180 dias, o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.”

Em que pese a importância desses aspectos para a efetividade da

ADPF 857 / MS

tutela ambiental, impende registrar que, para além de não haver pedido específico — o que, a depender do caso, pode ser superado em razão das técnicas decisórias à disposição da Corte, da abordagem estrutural do problema apresentado ou da amplitude dos pedidos formulados —, a discussão nas presentes arguições, embora consideravelmente ampla, volta-se sobretudo à temática das queimadas e dos incêndios na Amazônia e no Pantanal, não englobando as questões do processamento dos dados do CAR e do Fundo Social previsto na Lei 12.351/2010, ambas dotadas de complexidades próprias.

É certo que a causa de pedir das ações de controle de constitucionalidade é aberta, que esta Corte possui poderes decisórios diversos e que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento dotado de considerável plasticidade, a possibilitar o tratamento processual adequado de diferentes espécies de controvérsias constitucionais que se instalam na jurisdição constitucional. A maleabilidade das técnicas processuais, entretanto, deve dialogar com as necessidades de deliberação, contraditório e contestação pública.

Nessa linha, por exemplo, uma questão não aludida pela parte requerente pode posteriormente surgir nas manifestações escritas dos demais atores processuais ou derivar do exercício da iniciativa probatória do relator (artigos 9º, § 1º, da Lei 9.868/1999 e 6º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Em situações como essas, se pertinente e necessário à resolução da controvérsia, pode-se admitir que o ponto venha a ser abrangido pela decisão do Tribunal.

No presente caso, todavia, como referido, os debates não cuidaram das problemáticas relativas ao CAR e ao Fundo Social, do que resulta inexistir aporte cognitivo, informacional e dialógico suficiente para respaldar as determinações em tela.

Deveras, a definição das medidas a serem impostas aos órgãos

ADPF 857 / MS

competentes para o desenho e a implementação das políticas públicas requer parcimônia e prudência decisória, o que recomenda não incluir providências que fogem do quanto debatido no processo, mercê da necessidade de se preservar o perfil deliberativo do presente *locus* e evitar escolhas trágicas que se traduzam inexequíveis, inadequadas ou até mesmo contrárias à realização dos direitos e deveres fundamentais.

Quanto à regularização fundiária e o processamento dos dados do CAR, para além do aprofundamento informacional que seria necessário para afirmar a adequação e a factibilidade das providências nos termos em que especificadas, acrescente-se que a quinta fase do PPCDAm, cuja implementação será monitorada por este Tribunal na ADPF 760/ADO 54, contempla objetivos ligados ao tema, valendo destacar os seguintes, *in litteris*:

“Eixo II. Monitoramento e controle ambiental

Objetivo 7. Avançar na regularização ambiental com o aprimoramento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

Objetivo 8. Fortalecer a articulação com os estados da Amazônia Legal nas ações de fiscalização ambiental

8.1 Atuação dos estados da Amazônia Legal em alinhamento com PPCDAm

8.1.1. Atuar com os institutos estaduais de terras, agências de defesa sanitária e órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) para integrar com o Sicar as bases de dados com dados fundiários, licenças ambientais, autos de infração, embargos, manejo florestal, autorizações de supressão e queima (MMA/MDA)

Eixo III – Ordenamento territorial e fundiário

Objetivo 9. Garantir a destinação de terras públicas federais não destinadas para proteção e uso sustentável, especialmente para povos indígenas e comunidades tradicionais.”

ADPF 857 / MS

Ademais, são resultados esperados dentro do *Objetivo 7*, até 2027 (ano final da quinta fase):

“7.1. Bases ambientais com controles aprimorados

Suspender/cancelar 100% dos registros irregulares de CAR sobrepostos a terras públicas federais e notificar detentores de registro no CAR com desmatamento ilegal via SICAR de acordo com prioridade por área e tamanho de desmatamento

7.2 Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural implementado como instrumento efetivo de regularização ambiental

Apoiar os estados da Amazônia Legal na análise dos registros do Cadastro Ambiental Rural e ações de suspensão e cancelamento de registros

Apoiar os estados da Amazônia Legal na elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT)”

De todo modo, considerando que o item “V”, à luz dos debates na sessão plenária, foi reajustado pelo Ministro André Mendonça, para determinar a apresentação de plano complementar ao PPCDAm sem a pronta especificação de meta ou prazo, acompanho a solução *per curiam*.

De outra parte, no tocante ao Fundo Social, compete pontuar que foi ele estabelecido pela Lei 12.351/2015 como um fundo de natureza contábil-financeira e poderá, também, a critério da União, ter seus recursos direcionados à constituição de um fundo de investimento específico (artigos 47, *caput*, e 55). Tem como escopo a distribuição de rendas decorrentes da exploração do Pré-sal, para aplicação em projetos e programas de combate à pobreza e desenvolvimento de diferentes áreas, entre elas a ambiental (artigo 47).

Os recursos a serem destinados a referidos projetos e programas são prioritariamente os rendimentos do investimento das rendas do Pré-sal (artigo 51). Ou seja, para além das exceções previstas na lei, a preferência

ADPF 857 / MS

é a de que o capital correspondente às receitas da exploração do petróleo permaneça investido, especialmente no exterior, como uma poupança pública de viés macroeconômico, utilizando-se apenas o que for obtido como retorno financeiro.

Nessa linha, são na verdade três os objetivos do Fundo Social: i) *constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União*; ii) *oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional*; e iii) *mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis (artigo 48)*.

Contudo, considerando a falta de regulamentação e constituição de seus órgãos de governança (Comitê de Gestão Financeira e Conselho Deliberativo) e a consequente ausência de políticas de investimento e destinação social dos recursos, o fundo não estaria funcionando como previsto.

Nesse sentido, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União indica o direcionamento de parte dos valores para amortização da dívida pública. Em 2021 e 2022, R\$ 64 bilhões teriam sido usados para tanto, no âmbito da Emenda Constitucional 109/2021 (Acórdão 984/2023 – TCU – Plenário). Ainda, o TCU decidiu realizar a oitiva do Poder Executivo sobre a ausência de regulamentação e as irregularidades vislumbradas (Acórdão 1.017/2023 – TCU – Plenário).²³

23 Especificamente, no Acórdão 1.017/2023 – TCU – Plenário, concluiu a Corte de Contas por:

“(…) b) realizar oitiva da Casa Civil da Presidência da República para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se acerca dos indícios de irregularidade relativos à inércia/omissão do Poder Executivo em regulamentar o Fundo Social do pré-sal e instituir suas estruturas de governança legalmente previstas, em especial quanto aos seguintes tópicos:

b.1) omissão/inércia em regulamentar o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e em instituir a Política de Investimentos do FS, previstos, respectivamente, nos arts. 52 e 50 da Lei 12.351/2010, tendo por consequência: a indefinição de uma série de

ADPF 857 / MS

Nesses termos, conquanto se possa cogitar da necessidade de o fundo ser regulamentado, na linha proposta pelo eminente Relator, percebe-se, à luz da conformação legal do Fundo Social e dos procedimentos adotados pela Corte de Contas, que a problemática é consideravelmente ampla e complexa, o que recomenda que o Supremo Tribunal Federal não conduza o assunto *sponte propria*.

Por fim, em coerência com o voto por mim proferido na ADPF 760/ ADO 54, também aqui, como fez o Ministro Edson Fachin, reconheço um estado de coisas ainda inconstitucional, *em trânsito para a constitucionalidade*, quadro evidenciado, nestas arguições, pelos resultados

diretrizes e parâmetros de gestão do FS preconizados no art. 53, da Lei 12.351/2010; o descumprimento do mandamento do parágrafo único do art. 50, que estabelece que “os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior”; e a ausência de equipe especializada para gerir os investimentos do Fundo Social, que tem sido operado por servidores da CC/PR de forma protocolar, com a aplicação dos recursos sendo feita integralmente na Conta Única do Tesouro Nacional (CTU);

b.2) omissão/inércia em regulamentar o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), previsto no art. 58 da Lei 12.351/2010, tendo por consequência principal a ausência de qualquer destinação dos recursos do Fundo Social para programas e projetos visando ao desenvolvimento social e regional nas áreas de atuação estabelecidas para o FS e que sigam os procedimentos de priorização, planejamento, avaliação e monitoramento preconizados pelo art. 58 da Lei 12.351/2010;

b.3) omissão/inércia em regulamentar e implementar instrumentos que provejam adequada accountability para o Fundo Social, em especial o relatório de desempenho – previsto no parágrafo único do art. 59 da Lei 12.351/2010 – e a definição das regras de supervisão do FS, prevista no art. 60 da Lei 12.351/2010;

b.4) existência de eventuais planos de ação e/ou projetos de instrumentos normativos em andamento que abarquem a regulamentação/implementação dos itens citados anteriormente;

b.5) demais informações que julgar necessárias, inclusive cópia de documentos probatórios dos elementos trazidos relativos aos pontos de oitiva acima; e

b.6) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; (...).”

ADPF 857 / MS

de desproteção da Amazônia e do Pantanal.

V. Dispositivo

Ex positis, acompanho o eminente Relator, para conhecer das ações e, no mérito, julgar parcialmente procedentes os pedidos, exceto quanto aos seguintes pontos: (i) deixo de determinar a regulamentação do Fundo Social do Pré-sal (item “VIII”); e (ii) reconheço um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalização, em consonância com a corrente que integrei na ADPF 760/ADO 54.

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Na verdade, a posição do Ministro André, acompanhada pelo Ministro Kassio e pelo Ministro Alexandre, não é o Judiciário regulamentar o Fundo, é o Judiciário determinar que seja regulamentado de acordo com a discricionariedade do Executivo. Entendem, pelo que me parece, que, após 14 anos, com o Fundo inoperante, já era conveniente a sua regulamentação, tendo em vista, inclusive, os novos compromissos assumidos pelo Brasil em relação ao Acordo de Paris e da contribuição nacionalmente determinada. O Brasil assumiu novos compromissos, superando uma visão anterior, de redução das emissões de carbono -agora estou sem os dados aqui, mas até um pouco mais de 50% até 2030 - e desmatamento líquido zero. Essas coisas custam dinheiro.

Pois não, Ministro Flávio.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, apenas para registrar. Não é que o Fundo esteja inoperante. Pelo contrário, ele está em pleno uso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Para fazer *superavit* primário.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não, não só; educação, eu exemplifiquei. Na verdade, metade do dinheiro do Fundo Social foi usado para educação - o TCU disse isso.

Agora mesmo, em dezembro, acompanhei ainda em outro local, foi votada uma lei complementar, um programa de permanência dos estudantes no ensino médio, chamado Pé-de-Meia. O recurso, está dito na Lei Complementar nº 203, vem do Fundo Social. Não é que ele esteja apenas para *superavit* primário. Realmente não está, pelo contrário. O Ministro André pode lembrar os números corretos, mas, de 2012 a 2022, a

ADPF 857 / MS

imensa maioria dos recursos foram usados ou para educação ou para amortização da dívida, não para *superavit* primário. Na verdade, o Fundo está sendo usado. A questão é se nos vamos intrometer neste uso, o que acho, *data venia*, que não devemos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Para fins de utilização para proteção ambiental, ele não está regulamentado. Acho que é esse o ponto que estamos decidindo aqui.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, na pessoa de Vossa Excelência cumprimento a todas e a todos.

Resta essa polêmica da regulamentação do fundo. O Ministro Relator estipula 180 dias para essa regulamentação. Se o fundo está sendo utilizado, que se regulamente. Sempre digo que, quando tudo vai parar no Judiciário, o problema não é do Judiciário, é da sociedade – a qual não consegue resolver seus problemas em suas instâncias próprias e procura o Judiciário.

Acompanho o Relator.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Qual é o artigo do Regimento, Ministro Alexandre?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É um critério: na dúvida, o Relator.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É *common law*, é o direito costumeiro.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Toffoli, para um minuto de amenidades, dizem que, no Judiciário americano, havia um juiz que, sempre que tinha um caso difícil, jogava a moeda para cima. Se desse cara, ele decidia em um sentido; se desse coroa, ele decidia em outro. Foi procurado por um corregedor, que disse que aquele método era impossível e que ele agora tinha que fundamentar as decisões dele de acordo com a própria convicção. O juiz passou a fazer isso. Alguns meses depois o corregedor voltou e disse "volta pro método anterior; pelo menos, acertava 50%".

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

ADPF 857 / MS

É evidente que aqui é uma recomendação, não há uma sanção, não há como se impor uma consequência. É como um **obiter dictum**.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Toffoli, para lhe ajudar, se fosse *obiter dictum*, eu concordaria. O problema é que não é. Tem prazo e dizendo que tem que ser para o meio ambiente. Volto a dizer: nós não temos mandato para isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Uma fração, alguma coisa.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Também para o meio ambiente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Também, mas nós não temos mandato constitucional para isso. Esse é meu ponto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Não, não, nós não temos mandato para regulamentar, mas, para dizer que existe uma omissão, se acharmos que existe, isso temos.

Pois não, Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Vou na linha, então, da sugestão do Ministro **Alexandre**.

Na dúvida, acompanho o Relator.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, os Senhores Ministros, na pessoa do Relator, Ministro André Mendonça, o Procurador-Geral da República, os Senhores Advogados, Servidores, todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, também votarei com muita celeridade. Farei juntada de voto escrito sobre cada um dos pontos.

Vou pedir vênua ao Ministro-Relator porque, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, há pedido expresso de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Todas as providências que têm sido adotadas ou sugeridas, enfim, votadas estão exatamente no sentido do reconhecimento de que há algo que não foi devidamente colmatado.

Vou manter, Senhor Presidente, o voto que também já tinha proferido no mesmo sentido e com o mesmo tipo de raciocínio.

Diante de uma omissão que não é específica, mas

ADPF 857 / MS

espraiada por vários pontos, há um estado de coisas ainda inconstitucional, em processo de reconstitucionalização, razão pela qual, nesse ponto, estou acompanhando o Ministro Edson Fachin e o voto do Ministro Luiz Fux.

Nos outros pontos que tenho em meu voto, devidamente pormenorizados os fundamentos, até para acompanhar o método que está sendo adotado, já não há divergência. Refiro-me especificamente ao plano, à complementação do plano de ação para prevenção e controle, fixado em 90 dias e, agora, reajustado no sentido de que apenas será recomendado haver um capítulo e uma referência para processar tanto as informações testadas pelo CAR quanto a integração dos sistemas de monitoramento. Estou acompanhando conforme reajustado.

No que se refere ao outro item, também objeto de alguma divergência, o item VIII do voto, referente ao plano, peço vênias ao Ministro-Relator para acompanhar nesse caso a divergência como inaugurada e devidamente motivada pelo Ministro Flávio Dino.

Essa determinação para a regulamentação do Fundo

ADPF 857 / MS

Social, parece-me também, com todas as vênias, que seria um caso de não se aceitar na forma votada pelo Relator e pelos que o acompanharam, com todo respeito.

Estou, portanto, julgando parcialmente procedentes as ações com a declaração de reconhecimento de estado de coisas ainda inconstitucional em processo de reconstitucionalização.

No item específico do Fundo, também estou acompanhando a divergência.

É como voto, Senhor Presidente.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

VOTO VOGAL

(ADPFs ns. 743, 746 e 857)

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Arguições de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida liminar, ajuizadas com o objetivo de ser reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e ser determinada a adoção das providências para sanar as lesões a preceitos fundamentais da Constituição, em razão de alegadas condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no tratamento da questão ambiental no País, especialmente nos biomas Pantanal e Amazônia.

ADPF n. 743

2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Rede Sustentabilidade, *“objetivando seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, determinada a adoção das providências listadas ao final, tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a seguir descritas, no tratamento da questão ambiental no país, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia”*.

ADPF 857 / MS

O autor afirma que *“há violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas. Ora, é evidente que, inclusive por se tratar de um verdadeiro direito coletivo lato sensu, o meio ambiente equilibrado influi na vida de todos os cidadãos brasileiros. No mesmo sentido, o desequilíbrio ambiental também influencia, negativamente, na qualidade de vida. Não à toa, os efeitos das queimadas desenfreadas no Pantanal são sentidos nas regiões Sul e Sudeste. Ou seja, o problema não é localizado, mas difuso e transfronteiriço, o que justifica a pronta atuação dessa Eg. Corte”*.

Alega haver *“omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. Diz-se isso porque, embora a proteção ao meio ambiente tenha tido seu vale no gráfico – i.e., o menor ponto da curva – no atual governo, não é de hoje que se questiona a atuação estatal na temática ambiental. Desmatamentos e queimadas ocorrem há muitos anos. Agravaram-se como nunca em 2019 e 2020, em decorrência de uma atuação errática e desconexa do atual Governo e de um passivo ambiental de gestões anteriores, a nível local, federal e municipal”*.

Sustenta que *“a Constituição estabelece que 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 (art. 225). E, justamente por esse ser um direito de todos, qualquer cidadão pode ajuizar ação popular para protegê-lo (art. 5º, LXXIII), a competência de sua proteção é concorrente entre todos os entes federados (art. 23, VI) e o Ministério Público também pode mover ações civis públicas nesse sentido (art. 129, III)”*.

Requer:

“a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar:

i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras

ADPF 857 / MS

devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa – composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações – para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;

iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;

1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados

ADPF 857 / MS

de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados.

ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas;

x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas;

xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados”

Pede, no mérito, “a confirmação da medida liminar em toda a sua extensão, com a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira”.

3. Prestadas informações pelo Presidente da República e pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a Advocacia-Geral da

ADPF 857 / MS

União se manifestou “*pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento*”.

4. O Procurador-Geral da República juntou parecer “*pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos*”

ADPF n. 746

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, “*em face da omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica – patrimônios nacionais por ordem constitucional –, que vêm sendo dizimados pela ação de queimadas*”.

O autor assevera que “*o bioma do Pantanal – que constitui patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º da Constituição Federal de 1988 –, vem sendo dizimado pela ação de queimadas, cujos focos surgiram desde julho do ano corrente e que se intensificaram desde o dia 13 de setembro de 2020*”.

Anota que “*as queimadas no Pantanal são um impacto da devastação na Floresta Amazônica. Portanto, consideradas queimadas recentemente precedentes na região Amazônica, e cuja modesta atuação de enfrentamento pelo Executivo federal só ocorreu por pressões internacionais, e a persistência na não fiscalização, não penalização e até mesmo ‘incentivo’ a atuações privadas predatórias a esses relevantes biomas, são também, em sua causa como em suas consequências, resultantes dessa ação de governo*”.

Argumenta que “*a violação constitucional ao art. 225 que enseja a intervenção dos órgãos de controle e equilíbrio dos poderes da República – notadamente o Judiciário – retrocede às queimadas do Pantanal e vem a ser, infelizmente, tragicamente, consumada, com ela, caracterizando o repertório da*

ADPF 857 / MS

política ambiental que vigora no Estado Brasileiro, e cuja cessação impõe-se”.

Afirma evidenciar-se “a escolha de postura política de gestão governamental cuja atuação transborda a legalidade ambiental, descompromissada em absoluto com o tecnicismo, com o desenvolvimento sustentável, corroborando com diversas práticas que destroem um patrimônio valioso do país”.

Frisa que “o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente lidaram com as queimadas, desde as da Amazônia, e na mesma linha com as do Pantanal, como meros eventos da natureza sobre os quais o Governo federal não teria ingerência e que as medidas de contenção seriam adotadas,” e que “a postura diante de um cenário de devastação ambiental da natureza física e humana já constitui em si, uma violação aos deveres públicos de moralidade e de respeito ao patrimônio público ambiental (inclusive, em sua expressão econômica) e à dignidade da pessoa humana”.

Sustenta que, “para além da especificidade do art. 225 da Constituição Federal, cumpre destacar que a discussão que se tem quando tratada a proteção ao meio ambiente representa uma busca por um desenvolvimento humano sustentável, de tal sorte a se proteger a própria vida da população”.

Requer:

“(...) que esse e. Supremo Tribunal Federal, conceda o pedido de liminar pleiteado, de modo a que seja determinado ao Governo Federal:

a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e

ADPF 857 / MS

Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;

b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;

c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da 59 articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;

d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;

e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima”.

No mérito, pede “que se mantenha o reconhecimento da

ADPF 857 / MS

inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pela atual gestão do Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas frente aos grandes incidentes de devastação de biomas, de modo a se requerer a confirmação dos pedidos formulados na oportunidade liminar”.

6. Prestadas informações pelo Presidente da República e pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a Advocacia-Geral da União manifestou-se “*pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento*”.

7. O Procurador-Geral da República juntou parecer “*pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos*”.

ADPF n. 857

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade “*em face da UNIÃO FEDERAL e Estados do MATO GROSSO e MATO GROSSO DO SUL, objetivando a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes volte a se repetir, de forma agravada, no ano corrente (2021), na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (artigo 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CF)*”.

Noticiam que, “*em 2020, o Brasil e o mundo testemunharam a ocorrência de incêndios de grandes e inéditas proporções no Pantanal, os quais devastaram grandes áreas do bioma e colocaram em risco uma grande quantidade de espécies*

ADPF 857 / MS

de animais silvestres que lá habitam”.

Salientam que, “entre 2019 e 2020, o Governo Federal reduziu em 58% a verba destinada ao controle do fogo na região, um corte de R\$ 13,79 milhões, diminuindo consideravelmente a capacidade de contratação de brigadistas para combate e prevenção de incêndios florestais. O gasto estimado para a contratação de pessoal para combate e controle do fogo por tempo determinado, somado ao das diárias de civis que atuam como brigadistas, caiu de R\$ 23,78 milhões em 2019 para R\$ 9,99 milhões em 2020, o que perfaz a redução de 58%, conforme dados oficiais constantes no Portal da Transparência”.

Realçam que “os dados sobre autorização e execução orçamentária relativos à prevenção e combate de incêndios pelo Governo Federal revelam que houve uma redução de recursos para esse fim ao longo dos últimos 2 anos. Em relação ao Pantanal, o Ministério do Meio Ambiente chegou ao cúmulo de dizer que não se tratava de sua esfera de competência (documento anexo). Resta evidente que a posição externada pelo Ministério do Meio Ambiente não se sustenta, uma vez que o Pantanal é um bioma considerado patrimônio nacional pelo § 4º do artigo 225 da Constituição Federal. Portanto, é atribuição clara do Governo Federal zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado no Pantanal, em conjunto e coordenação com os governos estaduais. A declaração do Ministério tentando se isentar da obrigação de proteger o Pantanal, além de estapafúrdia, é ilegal por constituir uma negação à própria Carta de Direitos, além de revelar, de forma simbólica e sintomática, o já mundialmente conhecido descaso e descompromisso absolutos da atual administração com a questão ambiental”.

Asseveram que “os incêndios representam risco direto de lesão a direito fundamental pelo âmbito da preservação do meio ambiente (art. 225 da CF/1988) e também pelos próprios resultados catastróficos dos pontos de vista social, cultural, econômico e de saúde pública”.

Requerem:

“seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo

ADPF 857 / MS

Ministro Relator, ad referendum do Plenário, para:

a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região;

b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);

c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;

d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item 'c' seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT – PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;

e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e

ADPF 857 / MS

implementem medidas para impedir a repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;

f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;

g) A notificação d as partes adversas na presente Arguição, para que prestem informações no prazo legal; e

h) A notificação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral da República, com base no art. 5º, § 2º e art. 7º, parágrafo único, todos da Lei 9.882/1999, para que se manifestem no prazo legal”.

No mérito, pede “a confirmação das medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e que se declare a inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal, em respeito ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos dos povos indígenas”.

9. Prestadas informações pelo Presidente da República, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e pelo Governador do Mato Grosso do Sul, a Advocacia-Geral da União manifestou-se “*pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento*”.

10. O Procurador-Geral da República juntou parecer “*pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos*”.

11. Em 2.3.2023, a União manifestou-se nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743 para noticiar 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*”.

ADPF 857 / MS

Assinala 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”.

Elenca as seguintes medidas adotadas pelo Poder Executivo 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”.

Acrescenta que “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). Ademais, no que se refere políticas públicas de combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios e queimadas florestais, destaca-se

ADPF 857 / MS

a recriação do Programa Bolsa Verde, bem como um aumento de 58,2% do orçamento destinado a tais política”.

Conclui que, “diante da modificação substancial, em âmbito federal, 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 na exordial”.

12. Na sessão presencial de julgamento de 29.2.2024, o Relator, Ministro André Mendonça, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas arguições, nos seguintes termos:

“Julgo procedentes os pedidos:

I – Contidos nos itens i), ‘a.’ e ‘a)’ das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um ‘plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas’ [redação do item i), da ADPF nº 743, de teor muito semelhante às alíneas ‘a’ das ADPFs nº 746 e 857]. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão;

(...)

II – Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo federal apresente um ‘plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO’. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior.

ADPF 857 / MS

Trata-se, a rigor, de pedido abarcado pelo item 'a' da ADPF nº 746, já anteriormente acolhido.

III – Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e 'e.' da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

IV – Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que 'os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados', em consonância com a fundamentação deduzida sobretudo nos itens 84 a 96 do presente voto.

V – Em complemento, com esteio no raciocínio até aqui desenvolvido, valendo-me da técnica da 'sentença aditiva', interpretando o comando constitucional que, de modo cogente, prescreve como dever do Poder Público e da coletividade zelar pela efetiva defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e em consonância com a ponderação feita na peça vestibular da ADPF nº 743, pugnando pela "imposição de verdadeiras obrigações de meio", para que 'chegue-se ao resultado constitucionalmente desejado' (e-doc. 1, p. 16), determino, ainda, a adoção das seguintes medidas, indicadas pelo Núcleo de Processos Estruturantes vinculado à Presidência desta Excelsa Corte, para:

'[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: a) processar, no mimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;' e (...) 'integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;' (...)

ADPF 857 / MS

(ii) Determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e (iii) Determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.

VI – Por último, determino, ainda, à União, que regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Julgo improcedentes os pedidos:

I – Deduzidos nos itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens ‘b.’, ‘c.’ e ‘d.’ da ADPF nº 746; e nos itens ‘c’), ‘d), e ‘e’) da ADPF nº 857, por vindicarem, todos eles, a adoção de medidas concretas, tais como o fornecimento de insumos e pessoal pelo governo federal, além da instalação de ‘salas de situação’ ou ‘centrais de crise’, a partir de uma lógica contraditória com o reconhecimento da necessidade de elaboração de um plano de ação coordenada, integrada e interfederativa, a exemplo dos demais pedidos anteriormente deferidos, que devem ter o seu efetivo cumprimento fiscalizado pelo CNJ – a rigor, os pedidos deduzidos nos itens acima relacionados poderão ter sua razoabilidade melhor aferida nessa fase pós decisional, por ocasião da própria elaboração dos planos respectivos.

II – No item ‘b)’ da ADPF nº 857, que pretende imputar à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada nos termos do item 108 deste voto, porque, como anteriormente indicado, o CNJ é que deve ser a instância supervisora do referido plano.

III – E, no item ‘f)’ da ADPF nº 857, para que se estabelecesse, desde logo, multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas, resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão, a possibilidade de aplicá-las”.

ADPF 857 / MS

O Estado Constitucional Ecológico

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

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

ADPF 857 / MS

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 passo a mais na busca de formulação de políticas ambientais.

A despeito dessa ênfase institucional, não se chegou à eficiência das políticas públicas adotadas. Entre 1985 e 1987, mais amadurecida a matéria na sensibilidade dos humanos em face das repercussões cientificamente comprovadas das consequências da emissão do carbono na atmosfera, o descaso administrativo com a matéria e seus efeitos graves tornou o Brasil alvo de manifestações de desagrado em todo o mundo. A prestigiosa revista *Time* estampou, em sua capa na edição de 18 de setembro de 1989, 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 gesto internacional demonstrativo de busca de mudança de rumo político visando a proteção ambiental e a preservação das florestas e das águas, com respeito aos indígenas e suas terras e culturas.

14. O debate constituinte de 1987-1988 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 setenta, a saber, a necessidade de se cuidar do meio ambiente de forma protetiva com a preservação das florestas, águas, recursos minerais e, especialmente, das nações indígenas, das populações que habitavam as áreas a serem objeto de conservação e proteção.

ADPF 857 / MS

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, responsabilidade e solidariedade intergeracional em matéria ambiental, sendo definidos 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, estabelecendo-se a função ecológica da propriedade.

15. 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

ADPF 857 / MS

assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana” (Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20).

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

“A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados direitos da terceira geração. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõem o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos. Por vezes, estes direitos são chamados direitos de quarta geração. A primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americanas; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a ideia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento” (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 386).

Raul Machado Horta leciona:

ADPF 857 / MS

“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).

16. 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

ADPF 857 / MS

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

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

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

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

ADPF 857 / MS

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

Sobre a relevância da temática dos autos, é 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).

Anote-se 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”*.

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

“A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito de terceira geração. Princípio da solidariedade. O direito à integridade ao meio ambiente. Típico direito de terceira geração. Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo

ADPF 857 / MS

identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias (Plenário, DJ 17.11.1995).

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

“MEIO AMBIENTE – DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) – PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE – NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS – ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) – ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE – MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI – SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS

ADPF 857 / MS

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 – CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

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

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

ADPF 857 / MS

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

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

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

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

ADPF 857 / MS

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).

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

- a) princípio da dignidade ambiental
- b) princípio da ética ambiental
- c) princípio da solidariedade em matéria ambiental

ADPF 857 / MS

- d) princípio da eficiência ambiental
- e) princípio da responsabilidade em matéria ambiental

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

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

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

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

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

“Houve forte influência dessa conferência no mundo, mas as questões nelas discutidas não foram implementadas e precisavam ser novamente definidas. Para isso, a ONU convocou uma

ADPF 857 / MS

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

Na Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, o Brasil comprometeu-se, entre outros, com o Princípio 3, no sentido que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às 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

ADPF 857 / MS

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 e art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998).

No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto n. 7.940/2013). Nesses documentos, tem-se 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).

20. 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

ADPF 857 / MS

assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos:

“ARTIGO 2º

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

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

“ARTIGO 12

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

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

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

“Artigo 1

Obrigação de adotar medidas

Os Estados Partes neste Protocolo Adicional a Convenção

ADPF 857 / MS

Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.

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

“Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

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

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

As principais metas assumidas pelo governo brasileiro foram:

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

ADPF 857 / MS

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

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

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

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

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

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

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação,

ADPF 857 / MS

secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADPF 857 / MS

oportunidades de subsistência sustentável”.

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

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

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

Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica¹. 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 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

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

ADPF 857 / MS

áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e

ADPF 857 / MS

proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento

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

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

Do princípio constitucional da proibição do retrocesso ambiental

22. O princípio da proibição do retrocesso ambiental proíbe medidas legislativas ou administrativas cujo objetivo seja suprimir ou reduzir os níveis de proteção ambiental já alcançados no processo civilizatório (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

Conquanto não expresso, 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

ADPF 857 / MS

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).

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 diálogo com o passado, mas diálogo com o futuro.

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

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

b) suspendeu liminarmente a eficácia de itens da Portaria n. 43/2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, que estabeleceu prazos para aprovação tácita de

ADPF 857 / MS

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. 6.288, Relatora 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).

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

ADPF 857 / MS

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

25. 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, respeita a alguns dos elementos dos atos administrativos. Entretanto, em matéria ambiental, a finalidade de garantir a proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente saudável, das florestas, das águas, dos recursos minerais, da integridade dos direitos culturais e das condições de vida das populações habitantes daquelas localidades, entre outros, impõe o acatamento ao princípio da prevenção, como antes mencionado. Logo, a finalidade da atuação estatal é sempre vinculada, sendo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público. Também a oportunidade da prática administrativa não é inteiramente discricionária, pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes. Ingo Sarlet e Fensterseifer ressaltam:

“Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua ‘capacidade de

ADPF 857 / MS

decidir sobre a oportunidade do agir’, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social. No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível ao direito fundamental em questão. Na mesma vereda, Benjamin identifica a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da ‘constitucionalização’ da tutela ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal.

*Em outras palavras, pode-se dizer que – na perspectiva dos deveres de proteção e do dever de proteção suficiente que lhes é correlato – tanto não há ‘margem’ para o Estado ‘não atuar’, quanto não lhe é deferida a prerrogativa de ‘atuar de forma insuficiente’ (tudo à luz do princípio da proibição de insuficiência de proteção ou de proteção deficiente, aqui vislumbrado, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade) na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 127-128. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).*

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:

ADPF 857 / MS

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

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

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

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

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

Aí está, numa palavra, a equação simbiote que, inseparavelmente, une regulação jurídica e implementação, composição inafastável e caracterizadora das chamadas novas disciplinas jurídicas, todas comprometidas com resultados, em particular aquelas de estirpe welfarista, como o Direito Ambiental”

ADPF 857 / MS

(Benjamin, Antônio Herman de Vasconcellos. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*. p. 4-6. 2010. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30604>)

26. 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, o Supremo Tribunal Federal, embora tenha julgado improcedente o pedido, realcei haver *“possibilidade, sim, de a Constituição ser descumprida por uma omissão em relação a políticas públicas que são exigidas das entidades do Poder Público”* (Plenário, DJe 16.4.2010).

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

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

É por essa razão que J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (‘Fundamentos da Constituição’, p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora), analisando a força normativa da Constituição – e assinalando que a eficácia preponderante e subordinante de suas cláusulas impede o reconhecimento de situações

ADPF 857 / MS

inconstitucionais –, acentuam, na perspectiva da inquestionável preeminência normativa da Carta Política, que:

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

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

Dentro desse contexto, foi instituída a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, vocacionada a preservar a supremacia da Carta Política e destinada, enquanto instrumento de controle abstrato, a impedir o desprestígio da própria Constituição, eis que – tal como adverte PONTES DE MIRANDA, em magistério revestido de permanente atualidade (‘Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969’, tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT) – ‘Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos – o que é pior (...). No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juízes e intérpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve – que se corte nesse pedaço inútil. Se a algum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem na cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer’. É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de 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

ADPF 857 / MS

compõem a estrutura normativa da Lei Maior” (DJe 30.5.2003).

27. A atuação estatal deficiente ou redutora da proteção ambiental nem sempre é flagrante, podendo maquiar-se 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).

As queimadas da Floresta Amazônica e do Pantanal

28. A Floresta Amazônica e o pantanal são mencionados expressamente no texto constitucional brasileiro. Tem-se no § 4º do art. 225 da Constituição:

“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.

(...)

§ 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”.

A grande questão posta é a responsabilidade planetária que os biomas emprestam ao cuidado da condição climática do Planeta, pois, se

ADPF 857 / MS

a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono que ingressa na atmosfera não se sujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto e que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta.

Entre as inúmeras funções essenciais da região amazônica e do pantanal 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, já obtido com o desenvolvimento das práticas redutoras de queimadas irregulares, com repercussões danosas e de risco para o equilíbrio climático global e para a riqueza da biodiversidade biológica da floresta, da fauna, objeto de intenso tráfico.

29. Em 2020, contexto no qual se insere o ajuizamento das presentes arguições, o Brasil registrou maior número de focos de incêndio em dez anos, com 222.798 focos, conforme dados do INPE.

De acordo com estudo elaborado pelo Observatório do Clima, o Brasil registrou a maior emissão de carbono em dezesseis anos, o equivalente a 242 bilhões de toneladas brutas de CO₂ (SEEG/Observatório do Clima).

30. Uma das razões atribuídas ao aumento nos focos de incêndio nos biomas brasileiros é o abandono estatal de políticas públicas voltadas ao combate das queimadas clandestinas.

Nos anos de 2019 a 2021, o governo federal deixou de utilizar parcela considerável dos recursos autorizados para ações de fiscalização ambiental.

Os dados do DETER, colhidos por sondagens em tempo real, pelos

ADPF 857 / MS

alertas diários, servem para embasar ações de fiscalização do Ibama e indicam alertas de desmatamentos, intensidade e classificação das causas, como, por exemplo, desmatamento a corte raso, mineração, degradação florestal, queimadas e exploração madeireira.

Como afirma Gilberto Câmara, “(...) esse sistema de governança ambiental, que combina sistemas de informação, mecanismos de fiscalização, controle de cadeias de produção e marcos legais pactuados, vem sendo desmontado pelo atual governo. Entre 2016 e 2021 foi registrada queda de 40% nos autos de infração ambiental do IBAMA na Amazônia. O embargo de áreas desmatadas caiu em 85% em 2020 em comparação com 2018. Os prazos para cumprimento do disposto no Código Florestal foram postergados. Em 2021, o Ibama só liquidou 41% de seu orçamento. Nos governos anteriores a Bolsonaro, o Ibama costumava liquidar entre 86% e 92% dos recursos para a fiscalização. Como resultado dessa política deliberadamente anti-ambiental, o desmatamento na Amazônia voltou a crescer significativamente” (nota técnica elaborada para a ADPF n. 760).

A análise da questão posta sobre a execução dos recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente, elaborada por Suely Araújo, em relatório confeccionado para o Observatório Clima, aponta ruptura nas políticas ambientais em andamento desde 2019, vislumbrada na redução dos recursos orçamentários nelas aplicados. Aponta-se que a gestão anterior 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

ADPF 857 / MS

McConnell e Hart. Ponderada a execução orçamentária, o projeto em curso é não fazer política ambiental, seja paralisando o que vinha sendo executado, seja não iniciando novos projetos que tenham a devida concretude.

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

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

31. 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.

32. Não compete a este Supremo Tribunal a escolha da política

ADPF 857 / MS

pública mais apropriada para o combate às queimadas ilegais, ao desmatamento e à degradação ambiental, mas, no desempenho da função precípua desta Casa de guarda da Constituição e do Estado de direito ambiental, compete a este Supremo Tribunal assegurar o cumprimento da ordem constitucional com a observância do princípio 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 pela gestão anterior do governo federal.

Os dados de queimadas na Amazônia sinalizam que o abandono do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDA importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável.

Do estado de coisas inconstitucional

33. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 743, o arguente alega configurado o denominado “*estado de coisas inconstitucional*”, pelo “*desmonte*” na política ambiental de controle das queimadas no Pantanal e na Amazônia.

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

Pelas decisões daquele Tribunal, os pressupostos básicos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional são: *a)* a ofensa massiva e generalizada de direitos fundamentais que afetam número significativo

ADPF 857 / MS

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*) o grande congestionamento judicial que se produziria se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para tutela dos seus direitos (Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentencia n. SU-559, de 6.11.1997; Sentencia T-068, de 5.3.1998; Sentencia SU-250, de 26.5.1998; Sentencia T-590, de 20.10.1998; Sentencia T-525, de 23.7.1999; Sentencia T-153, de 28.4.1998; Sentencia T-25, de 22.1.2004).

35. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, este Supremo Tribunal 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 Aurélio, Plenário, DJe 19.2.2016). Nesse *leading case*, o Ministro Marco Aurélio, Relator, ressaltou que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional não importa invasão às competências dos demais Poderes:

“O Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções. Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a

ADPF 857 / MS

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”.

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

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

No Estado contemporâneo, o princípio da divisão dos poderes deve ser considerado como uma garantia institucional no sentido de organização interna do Estado, destinado a assegurar a realização dos direitos fundamentais, não sendo admissível que possa ser invocado pelos ‘detentores do poder de administração como fundamento precisamente para negar a preservação de um direito fundamental – o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado – que se pretende alcançar com a supressão da omissão estatal lesiva’. Se o direito fundamental ao ambiente, conforme as circunstâncias de um determinado caso concreto, exige um determinado comportamento administrativo e isso não ocorre, resultando violação ao direito fundamental, a função jurisdicional pode ser chamada a atuar sem que tal configure violação ao princípio da divisão dos poderes. (...)

Se há, na Constituição, normas estabelecendo que o ambiente é bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida e que todos têm direito ao ambiente, cabendo à coletividade e ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, então está configurado o direito fundamental ao ambiente que pode ser apresentado como mandamento a ser otimizado conforme as possibilidades fáticas e jurídicas. Desse modo, se as circunstâncias do caso concreto determinarem a precedência da satisfação do direito

ADPF 857 / MS

*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).*

36. 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 mostrar-se imprescindível para que se estanque a destruição não apenas de direitos, mas das gentes e de todos seres vivos que habitam o planeta.

37. Como observado antes, pelos estudos técnicos acima mencionados, os níveis de desmatamento e queimada da Amazônia aproximam o bioma do perigoso ponto de não retorno (*tipping point*). Em matéria ambiental, deve-se adotar como princípio determinante e

ADPF 857 / MS

obrigatório para a formulação das políticas públicas o que se comprovar necessário para antecipação dos 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 às queimadas da Amazônia e do Pantanal, à ausência de fiscalização eficiente, à inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à garantia da eficiente proteção do meio ambiente, 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 descumprimento da Constituição da República por qualquer deles, sob pena de esvaziar a efetividade dos direitos fundamentais. São as

ADPF 857 / MS

ponderações de Caúla:

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

38. Conforme apresentado pelos arguentes, composto de relatórios de órgãos ambientais que demonstram 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.

As políticas públicas ambientais anteriormente 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.

ADPF 857 / MS

Nesse sentido, o contexto vigente à época do ajuizamento das presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental importaria no reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em relação à preservação do Pantanal e da Amazônia.

39. A Advocacia-Geral da União, em manifestação nos autos, afirma “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”, o que se daria especialmente pela retomada do PPCDam.

Entretanto, dados atualizados sobre a ocorrência de queimadas na Amazônia e no Pantanal comprovam que a atuação da atual gestão do governo federal não obteve resultados suficientes para afastar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

De acordo com estudo do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Lasa UFRJ, em 2023, foram queimados 947.025 hectares no Pantanal (disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2023/11/14/pantanal-fogo-ja-devastou-area-quase-oito-vezes-maior-que-o-rio-em-2023.ghtml>).

Nesse sentido, **reconheço o estado de coisas ainda inconstitucional, mas reconheço também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completado, do combate aos incêndios ilegais na amazônia e no pantanal pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

40. Pelo exposto, **acompanho o Ministro Relator, André Mendonça, para julgar procedentes os seguintes pedidos:**

“I – Contidos nos itens i), ‘a.’ e ‘a)’ das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um ‘plano de

ADPF 857 / MS

prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas' [redação do item i), da ADPF nº 743, de teor muito semelhante às alíneas 'a' das ADPFs nº 746 e 857]. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão;

(...)

II – Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo federal apresente um 'plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO'. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior. Trata-se, a rigor, de pedido abarcado pelo item 'a' da ADPF nº 746, já anteriormente acolhido.

III – Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e 'e.' da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020.

IV – Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que 'os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados', em consonância com a fundamentação deduzida sobretudo nos itens 84 a 96 do presente voto.

V – Em complemento, com esteio no raciocínio até aqui desenvolvido, valendo-me da técnica da 'sentença aditiva', interpretando o comando constitucional que, de modo cogente, prescreve como dever do Poder Público e da coletividade zelar pela efetiva defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e em consonância com a ponderação feita na peça vestibular da ADPF nº 743, pugnando pela 'imposição de verdadeiras obrigações de meio', para que 'chegue-se ao resultado

ADPF 857 / MS

constitucionalmente desejado’ (e-doc. 1, p. 16), determino, ainda, a adoção das seguintes medidas, indicadas pelo Núcleo de Processos Estruturantes vinculado à Presidência desta Excelsa Corte, para:

[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: a) processar, no mimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;’ e (...) ‘integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;’ (...) (ii) Determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e (iii) Determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.

VI – Por último, determino, ainda, à União, que regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas”.

41. Divirjo de sua excelência apenas em relação ao reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional, mas reconheço também processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completada, do combate aos incêndios ilegais na amazônia e no pantanal pelo Estado brasileiro, no exercício da função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
ADV.(A/S) : **NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

V O T O V O G A L

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se do julgamento conjunto das arguições de descumprimento de preceito fundamental 743, 746 e 857.

A **ADPF 743** foi ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, com o objetivo de que seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira, decorrente de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos dos entes federativos, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia.

Na petição inicial, a autora defendeu sua legitimidade e o cabimento da arguição. No mérito, colacionou dados estatísticos que indicariam o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia e das taxas de incêndio no Pantanal. Sustentou que o quadro de omissão generalizada do Estado consiste em ofensa ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem assim à proteção constitucional à vida, à saúde e à integridade física. Além disso, apontou que a atual gestão ambiental brasileira configura retrocesso institucional.

Requeru medida cautelar para que sejam determinadas as seguintes medidas:

ADPF 857 / MS

“i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa - composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras;

iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo,

ADPF 857 / MS

bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral; 1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados;

ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas;

x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas;

xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados;

ADPF 857 / MS

xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados”.

Ao final, pleiteou *“a confirmação da medida liminar em toda a sua extensão, com a declaração da inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados, do estado de coisas da gestão ambiental brasileira”*.

O então Ministro Relator, Marco Aurélio, acionou o disposto no art. 5^a, §2^o, da Lei 9.882/1999, requerendo informações, bem como a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Sobrevieram informações prestadas pela União e pelos demais entes federativos.

A Advocacia-Geral da União defendeu a improcedência dos pedidos, em manifestação assim ementada:

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas aos Governos federal, estaduais, municipais e ao Distrito Federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Mérito. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial ao combate a queimadas e desmatamentos, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o

ADPF 857 / MS

qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor da proteção dos biomas atingidos. 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 formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos formulados”.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em parecer que recebeu a seguinte ementa:

“(…) 1. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. 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.

4. 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.

5. 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

ADPF 857 / MS

subsidiariedade.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

8. Em matéria ambiental, o 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruída com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, INPE, IBAMA e ICMBio, elencam série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria função jurisdicional.

11. 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”.

ADPF 857 / MS

No eDOC 258, a Advocacia-Geral da União apresentou nova manifestação, na qual salienta que a nova gestão do Governo Federal adotou medidas para incrementar a política pública de proteção ao meio ambiente, concluindo que houve *“a cessação do estado de coisas inconstitucional apontado na exordial”*.

A **ADPF 746** foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores *“em face da omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução, fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica”*.

Na petição inicial, defendeu o cabimento desta arguição. No mérito, dissertou sobre a política pública de proteção do meio ambiente do Governo Federal, especialmente no que tange às queimadas no Pantanal e na Floresta Amazônica, apontando equívocos e omissões em sua condução.

Pleiteou, cautelarmente, que seja determinado ao Governo Federal:

“a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária;

b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública

ADPF 857 / MS

integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios;

c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos;

d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida;

e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima”.

Ao final, requereu *“que se mantenha o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pela atual gestão do Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas frente aos grandes incidentes de devastação de biomas, de modo a se requerer a confirmação dos pedidos formulados na oportunidade liminar”*.

ADPF 857 / MS

O então Ministro Relator, Marco Aurélio, acionou o disposto no art. 5^a, §2^o, da Lei 9.882/1999, requerendo informações, bem como a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (eDOC 17).

Sobrevieram informações nos eDOC 28 e 29.

A Advocacia-Geral da União defendeu o não conhecimento da arguição e, no mérito, sua improcedência, em manifestação assim resumida (eDOC 31):

“Política ambiental. Queimadas e desmatamento. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas ao Governo federal, especialmente em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Alegada violação às diretrizes do Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e aos direitos constitucionais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Suposto dano à subsistência das populações ribeirinhas e comunidades indígenas. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação 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 queimadas e 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 dos biomas atingidos, assim como das comunidades tradicionais, em especial os quilombolas, ocupantes das áreas afetadas. A execução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente constitui atividade inserida no âmbito de sua competência administrativa. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Ausência de *periculum in mora*.

ADPF 857 / MS

Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento”.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 45):

“(…) 1. Deve a inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental indicar especificamente os atos do Poder Público questionados, na forma do art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar.

2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento das queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal, dentre as escolhas políticas possíveis sobre o tema.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.

7. 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.

ADPF 857 / MS

8. 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.

9. As informações apresentadas pela Presidência da República, com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, INPE, IBAMA e ICMBio, elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de queimadas na Floresta Amazônica e no Pantanal.

10. Verificada a existência de ações concretas do poder público tendentes a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, 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 própria a função jurisdicional.

11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo federal para “adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas”, “reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm”; “criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros”; “instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas”, com imposição de metas e resultados a serem alcançados e apresentação de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara

ADPF 857 / MS

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”.

No eDOC 75, a Advocacia-Geral da União acostou nova manifestação aos autos, na qual concluiu que *“diante da modificação substancial, em âmbito federal, 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 na exordial”*.

A **ADPF 857** foi ajuizada por Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido dos Trabalhadores – PT e Rede Sustentabilidade “em face da UNIÃO FEDERAL e Estados do MATO GROSSO e MATO GROSSO DO SUL, objetivando a apresentação de plano consistente e a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que no ano de 2020 assolaram o Pantanal de forma inédita e sem precedentes volte a se repetir, de forma agravada, no ano corrente (2021), na temporada de secas que tem início entre os meses de março e abril, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade (artigo 37, CF), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CF), e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas,

ADPF 857 / MS

crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CF)”.

Na petição inicial, os autores defenderam o cabimento da arguição. No mérito, teceram considerações sobre os incêndios que assolaram o Pantanal em 2020, apontando que “entre 2019 e 2020 o Governo Federal reduziu em 58% a verba destinada ao controle do fogo na região, um corte de R\$ 13,79 milhões, diminuindo consideravelmente a capacidade de contratação de brigadistas para combate e prevenção de incêndios florestais. O gasto estimado para a contratação de pessoal para combate e controle do fogo por tempo determinado, somado ao das diárias de civis que atuam como brigadistas, caiu de R\$ 23,78 milhões em 2019 para R\$ 9,99 milhões em 2020, o que perfaz a redução de 58%, conforme dados oficiais constantes no Portal da Transparência. Os cortes orçamentários e a ausência de um plano claro e consistente de mitigação e controle de incêndios na região são faces da já notória política de desmonte sistemático dos órgãos de proteção ambiental (Ibama e ICMBio) promovida pelo atual Governo Federal”.

Apontaram ainda que esses incêndios, por inércia do Poder Público, têm atingido terras indígenas, violando não apenas o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também o dever de proteção da organização social, costumes, crenças e tradições dos povos indígenas.

Requereram a concessão de medida cautelar para:

- a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem

ADPF 857 / MS

descontroladas na região;

b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);

c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes;

d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item “c” seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias;

e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares;

f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada;

Ao final, pleitearam “a confirmação das medidas cautelares

ADPF 857 / MS

pleiteadas, nas suas integralidades, e que se declare a inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal, em respeito ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos dos povos indígenas”.

O então Ministro Relator, Marco Aurélio, solicitou informações, assim como a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (eDOC 16).

Sobrevieram informações nos eDOC 27, 34, 35 e 54.

A Advocacia-Geral da União defendeu a improcedência dos pedidos, em manifestação assim resumida (eDOC 49):

Política ambiental. Queimadas. Supostas falhas na condução da política ambiental imputadas ao Governo federal, em relação ao bioma Pantanal. Alegada violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a princípios norteadores da administração pública e ao direito dos povos indígenas. Preliminares. Indicação genérica dos atos e omissões impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial à prevenção e ao combate a queimadas, 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 do bioma Pantanal atingidos, assim como das comunidades tradicionais. O acolhimento dos pleitos formulados configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

ADPF 857 / MS

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 114):

(...) 1. Na inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental é necessária a indicação específica dos atos do Poder Público questionados, nos termos do que dispõe o art. 3º, III, da Lei 9.882/1999, sob pena de indeferimento liminar. 2. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo a adoção de modo específico de enfrentamento de incêndios no Pantanal, entre as escolhas políticas possíveis. 3. 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. 4. 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. 5. 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. 6. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. 7. 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. 8. Em matéria ambiental, o 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

ADPF 857 / MS

democráticas e representativas. 9. As informações apresentadas pela Presidência da República, instruídas com dados técnicos do Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio, elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o cenário de incêndios no bioma do Pantanal. 10. Verificada a existência de ações concretas do poder público voltadas a minimizar ou a frear os efeitos das queimadas florestais, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelos requerentes 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 própria função jurisdicional. 11. 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, dependeriam de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de controle abstrato de constitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

No eDOC 131, a Advocacia-Geral da União acostou nova manifestação aos autos, na qual concluiu que “diante da modificação substancial, em âmbito federal, 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 na exordial”.

É a síntese dos fatos relevantes.

Passo a votar.

1. Da preliminar de não cabimento da ADPF

ADPF 857 / MS

A Advocacia-Geral da União defende o não cabimento de ação de controle concentrado na hipótese.

Primeiramente, argumenta que o enfrentamento da tese inicial implicaria verificação de inconstitucionalidade reflexa, e, depois, sustenta que a análise dos pedidos aviados desconsidera o requisito da subsidiariedade aplicável à ADF.

Com a devida vênia, entendo que não prospera a preliminar de ofensa reflexa, 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. 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.”

No ponto, são conhecidas as razões que inspiram a orientação jurisprudencial. 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)

ADPF 857 / MS

São justamente essas premissas que orientaram a jurisprudência desta Casa 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 repellido ações diretas fundadas exclusivamente na alegação de insubordinação do *poder regulamentar* a comandos legais, identificando, nessas hipóteses, situação de ofensa meramente reflexa ou oblíqua que escapa dos limites do controle concentrado.

Por outro lado, são copiosos 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, os atos normativos questionados **não se esgotam** na mera regulamentação de dispositivos da legislação infraconstitucional. A rigor, a atuação do Poder Público impugnada diz respeito a políticas públicas de envergadura constitucional, fundada 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 extinguiram órgãos colegiados de inquestionável centralidade para a tutela do bioma amazônico, como o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia.

ADPF 857 / MS

Desta forma, por qualquer ângulo que se aprecie a matéria, convém permitir 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 de 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 e do Pantanal. 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, 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.

À luz dessas considerações, rejeito o primeiro argumento defensivo que embasa a tese de não cabimento da ADPF na hipótese.

Passo a examinar o segundo argumento da tese prefacial, designadamente a alegação de inobservância do requisito de subsidiariedade.

Desde logo, assento que, também aqui, é caso de arredar as razões trazidas à baila, pois houve, sim, respeito ao requisito da subsidiariedade.

No particular, a Lei nº 9.882/1999 impõe que, em linha de princípio, 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 análise mais cuidadosa, porém, revela que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental, deve predominar enfoque

ADPF 857 / MS

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 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, convém admitir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, nesses casos, as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem capazes de conduzir a controvérsia constitucional para um desfecho adequado.

Na espécie, a potencial lesão a preceitos fundamentais consoma-se, de maneira irreversível, à medida que aumentam a degradação e o desmatamento do bioma da Amazônia e do Pantanal. Dessa forma, mesmo que fosse cabível o manejo de instrumentos processuais ordinários, não haveria meio hábil para formação de 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, que, explícita no modelo alemão, está implícita no sistema brasileiro, tendo em vista o caráter marcadamente objetivo da *actio*.

ADPF 857 / MS

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 verificar relevância jurídica na sua propositura.

Sem dúvida, 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.

Dessa forma, afasto os óbices processuais deduzidos pela Advocacia-Geral da União.

2. Alegada perda superveniente de objeto

Em petição própria, 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 resultado do julgamento de mérito”*.

Colho da manifestação encartada aos autos (APDF 743, eDOC 258, fl. 2, grifo nosso):

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

ADPF 857 / MS

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.

Requer, ao final, que a presente ADPF seja extinta sem resolução do mérito, ante a ocorrência de perda superveniente de objeto.

Uma vez mais, sem razão.

É bem verdade que, com a mudança da chefia do Governo Federal, foram editados vários atos normativos voltados à proteção do patrimônio ambiental, 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 da alteração da condução governamental, é necessário que esta Corte produza limites à condução de políticas públicas para que a proteção ao meio ambiente ocorra como política de Estado e não do governo.

Além disso, cumpre destacar que a efetividade das ações estatais não é imediata, sendo necessário que venha a lume manifestação jurisdicional que fique registrada para esta e para as futuras gerações sobre como deve ser a interpretação constitucional relativa à condução de política pública ambiental.

Basta observar que, já no atual governo (2023), os jornais destacam aumento na quantidade de desmatamento da região amazônica, calhando

ADPF 857 / MS

transcrever o teor de algumas matérias, tais como:

“Área de alertas detectada pelo Deter no mês foi de 322 km². 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 km², 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: 16.8.2023, grifo nosso).

ADPF 857 / MS

“Segundo relatório, essa devastação só não foi maior do 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 1.185km² 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->

ADPF 857 / MS

nacional/noticia/2023/04/20/desmatamento-na-amazonia-triplica-em-marco-aponta-imazon.ghtml. Acesso em: 20.2.2024, grifo nosso).

Da mesma forma, em relação ao bioma do Pantanal, registra a imprensa:

O Pantanal volta a sofrer com mais uma temporada de fogo em 2023. Até novembro deste ano, 947.025 hectares do bioma que se espalha por Mato Grosso do Sul e Mato Grosso já foram consumidos pelas chamas. A área devastada é equivalente a quase oito vezes do tamanho da capital carioca, Rio de Janeiro.

Os dados são do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Lasa-UFRJ). Os números de área queimada até novembro de 2023 já são quase 200% superior ao registrado em todo o ano passado.

[...]

Em Mato Grosso do Sul já foram 489.950 hectares queimados em 2023. Já em Mato Grosso, o número é de 456.725 ha. Entretanto, o percentual da área consumida nos estados também são diferentes. Em MS, pelo menos 5% da área do bioma já foram devastadas. No MT, 8,5%. (Pantanal: fogo já devastou área quase oito vezes maior que o Rio em 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2023/11/14/pantanal-fogo-ja-devastou-area-quase-oito-vezes-maior-que-o-rio-em-2023.ghtml>. Acesso em: 20.2.2024,

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 para o 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.

Superadas as questões preliminares, passo ao exame do mérito da causa.

ADPF 857 / MS**3. Mérito****3.1. Das balizas normativas necessárias ao enfrentamento da causa**

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 à medida que os limites de resiliência dos biomas vêm sendo testados e ameaçados, 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 de **desenvolvimento sustentável**, voltado essencialmente à integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento socioeconômico. 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 grave recrudescimento dos níveis de degradação e desmatamento na Amazônia Legal e no Pantanal, examine o âmbito de proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, verificando se o Poder Executivo tem desempenhado satisfatoriamente a função de defesa dos biomas protegidos pela ordem constitucional brasileira.

ADPF 857 / MS

No plano normativo propriamente dito, dispõem o art. 23, VI e VII, e o 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 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

ADPF 857 / MS

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 que a proteção ao meio ambiente ostenta atualmente, sendo classificado como direito fundamental 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 - *“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:

“§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**,

ADPF 857 / MS

independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. (grifo nosso).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), mesmo antes da CF/1988, já havia definido os contornos da responsabilização ambiental, consagrando a responsabilidade objetiva para reparação e indenização de danos causados ao meio ambiente. Confirmam-se:

“Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da **obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados** e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. (grifo nosso)

“Art. 14. (*omissis*)

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. (grifo nosso)

A responsabilidade objetiva foi também prevista em outros diplomas legais, como na Lei 6.453/1977 (responsabilidade civil por danos nucleares); na Lei 11.105/2005 (responsabilidade civil por danos causados ao patrimônio genético); na Lei 7.802/1989 (responsabilidade civil por danos causados por agrotóxicos), entre outras.

Além disso, a obrigação de reparar os danos ambientais tem sido considerada 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

ADPF 857 / MS

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 natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

Registrem-se, ainda, preceitos esparsos na Constituição 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.

Em relação aos biomas referidos pelas peças iniciais, despiciendo frisar que ambos são tidos como patrimônio nacional na forma do art. 225, § 4º, da CF, *in verbis*:

“§ 4º. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a

ADPF 857 / MS

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”.

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.

Da mesma forma, 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**

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

ADPF 857 / MS

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

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

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

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

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

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

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

15.c Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável". (Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15>. Acesso em: 30.3.2022, grifo nosso)

A controvérsia deduzida nas presentes ações de controle concentrado põe em perspectiva a efetividade da política ambiente

ADPF 857 / MS

praticada na Amazônia e no Pantanal durante 2019 e 2020 perante 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.

Diante das alterações promovidas pelo avanço produtivo e tecnológico, cabe aos Tribunais Constitucionais reafirmar a 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 ICMBIO, sem prejuízo da atuação supletiva da primeira autarquia (Leis 7.735/1989 e 11.516/2007).

ADPF 857 / MS

Aliado a esse dever de atuação na esfera administrativa, observa-se a imposição de repressão na esfera criminal. Desmatar, incendiar ou devastar a flora atrai a incidência, em tese, de um rosário de crimes ambientais previstos nos arts. 38 a 53 da Lei 9.605/1998.

Assentadas essas premissas, passo a tratar dos biomas referidos pelas peças iniciais.

3.2. Do Bioma da Amazônia

Já anotado o tratamento constitucional endereçado ao bioma amazônico, ressalto que 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: 30.3.2022)

Recorde-se, ainda, que a Sudam possui como escopo de atuação, entre outros, a proteção ambiental da Amazônia correlata a sua área de 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

ADPF 857 / MS

adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões”. (grifo nosso).

Outrossim, é sabido que a Floresta Amazônica concentra grande número de unidades 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 à pouca disponibilidade orçamentária do Poder Executivo, espelhando o compromisso internacional assumido pelo Brasil na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). No que interessa ao caso, eis o teor do referido decreto:

“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 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.

ADPF 857 / MS

§ 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).

Ademais, é esta 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 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

ADPF 857 / MS

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. 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 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

ADPF 857 / MS

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).

Em suma, 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 – Lei 13.123/2015), 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 (art. 33, XIII, da Lei de 2015).

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, os dados extraídos 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 km², praticamente o dobro daquele evidenciado em 2017 de pouco menos de 7 mil km² de desmatamento anual.

O INPE assim se refere aos dados colacionados pelo projeto PRODES:

ADPF 857 / MS

“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 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

ADPF 857 / MS

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 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 km² devastados pelo desmatamento são os seguintes: 2004 (27.772 km²); 2005 (19.014 km²); 2006 (14.286 km²); 2007 (11.651 km²); 2008 (12.911 km²); 2009 (7.464 km²); 2010 (7.000 km²); 2011 (6.418 km²); 2012 (4.571 km²); 2013 (5.981 km²); 2014 (5.012 km²); 2015 (6.207 km²); 2016 (7.893 km²); 2017 (6.947 km²); 2018

ADPF 857 / MS

(7.536 km²); 2019 (10.129 km²); 2020 (10.851 km²); 2021 (13.235 km²).
(Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.
Acesso em: 30.3.2022)

Sem maiores dificuldades, observa-se aumento substancial da ordem de 120% quando comparado 2012 (quando alcançado o menor índice de desmatamento) com 2019; 137%, quando cotejado 2012 com 2020; e 189% de incremento ao contrapor-se a taxa de 2012 com aquela de 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 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/. 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.

3.3. Do Bioma do Pantanal

Para além da caracterização constitucional, em 2000, o Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal (que compreende o Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, as Reservas Particulares de Proteção Natural de Acurizal, Penha e Dorochê) foi inscrito pela Unesco na Lista do Patrimônio Natural da Humanidade. No mesmo ano, o Pantanal foi

ADPF 857 / MS

reconhecido como Reserva da Biosfera pela mesma instituição internacional.

Ainda no plano internacional, cabe lembrar a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar), tratado intergovenamental que dita balizas às ações nacionais, estabelecendo marcos para a cooperação entre países com foco na promoção da conservação e no uso racional de áreas úmidas no mundo.

Firme em que o tratado está em vigor desde dezembro de 1975, é de notar que sua incorporação ao arcabouço legal brasileiro deu-se por meio do Decreto nº 1.905/96.

Da mesma forma, em 2015, durante a COP-12 de Ramsar, foi aprovada a Resolução XII.8, que reafirma o importante papel da conservação e do desenvolvimento sustentável da região do Pantanal para a manutenção das funções dos ecossistemas nos países da bacia do Prata.

Com base nesses esforços, Bolívia, Brasil e Paraguai assinaram a "Declaração para a Conservação, Desenvolvimento Integral e Sustentável do Pantanal", durante o 8º Fórum Mundial da Água ocorrido em Brasília no ano de 2018. Nesse expediente, as três Nações declararam, entre outras intenções, que “[...] *se comprometem em empreender esforços que contribuam para a conservação, o uso sustentável dos recursos naturais, e o desenvolvimento social e econômico do Pantanal*” (§ 29).

No plano interno, o Código Florestal (Lei nº 12.651/12) trata de modo amplo como “áreas úmidas” “[...os...] *pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas, cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação*” (art. 3º, XXV).

Pela dicção da lei, trata-se de área de uso restrito, onde, permitida a exploração ecologicamente sustentável, nova supressão da vegetação nativa está condicionada a ato administrativo: “*Nos pantanais e planícies pantaneiras, é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações.*”

ADPF 857 / MS

mencionadas neste artigo” (art. 10, grifo nosso).

Em matéria infralegal, tem destaque o Comitê Nacional de Zonas Úmidas – CNZU, colegiado criado em 2003 com a finalidade de dar concretude à implementação da Convenção de Ramsar no Brasil.

Extinto o colegiado pelo Decreto nº 9.759, de 11/4/2019, foi novamente instituído pelo Decreto nº 10.141, de 28/11/2019, ato em que assentadas as competências do órgão (art. 1º):

Art. 1º Fica instituído o Comitê Nacional das Zonas Úmidas, órgão de assessoramento, consultivo, de caráter permanente, com competências para:

I - propor ao Ministério do Meio Ambiente diretrizes e ações de execução, relativas à conservação, ao manejo e ao uso racional dos recursos ambientais, referentes à gestão das áreas incluídas na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional e nas demais zonas úmidas brasileiras, quando couber;

II - contribuir para elaboração de plano nacional de conservação e uso sustentável de zonas úmidas;

III - sugerir e avaliar a inclusão de novos sítios na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional;

IV - subsidiar a participação brasileira nas reuniões realizadas no contexto da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, promulgada pelo Decreto nº 1.905, de 16 de maio de 1996, e contribuir na elaboração de informes nacionais encaminhados às Conferências das Partes Contratantes;

V - subsidiar a implementação da Convenção de Ramsar, e das decisões adotadas pela Conferência das Partes Contratantes;

VI - divulgar a Convenção de Ramsar e incentivar a participação da sociedade na sua implementação; e

VII - apresentar proposta de regimento interno para aprovação do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

ADPF 857 / MS

Mas, apesar desses instrumentos protetivos, fato é que a política pública de preservação do referido bioma estava aquém das exigências constitucionais nos anos de 2019 e 2020.

De fato, considerados os dados públicos referentes à realidade vivenciada no bioma do Pantanal, é impossível ignorar que, tal com se deu na Amazônia, houve notável retrocesso dos números relacionados à proteção ambiental.

Conforme informações colhidas no âmbito do “Programa Queimadas” do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, o “monitoramento dos focos ativos” descortina estes dados (número de focos ativos por ano):

ano 2009 – 5.737 focos; ano 2010 – 8.020 focos; ano 2011 – 3.532 focos; ano 2012 – 7.447 focos; ano 2013 – 3.396 focos; ano 2014 – 1.567 focos; ano 2015 – 4.458 focos; ano 2016 – 5.184 focos; ano 2017 – 5.773 focos; ano 2018 – 1.691 focos; ano 2019 -10.025 focos; ano 2020 – 22.116 focos (Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/estatisticas/estatisticas_estados/. Acesso em: 26/2/2024).

Não são necessários maiores esforços estatísticos para perceber que, em relação à década anterior, o ano de 2019 supera todos os outros em número de focos de incêndio. Considerado o decênio, foram 10.025 focos, número que supera o recorde até então estabelecido (8.020 focos ativos detectados em 2012).

Despiciendo anotar que os números de 2019 são eloquentemente superiores à média até então alcançada (4.680 aproximadamente).

Mas, se é evidente o aumento de focos em 2019, os números de 2020 representam o ápice do quadro no Pantanal: neste último ano alcançou-se a marca de 22.116 focos de incêndio, a maior desde o início do monitoramento (em 1998).

Em perspectiva, com olhos voltados a todo o histórico produzido pelo INPE, cumpre assentar que o número de focos de 2020 representa

ADPF 857 / MS

quase o dobro daquele observado no ano de 2005 que, até então, ocupava a liderança da listagem histórica (com 12.536 focos).

Em relação ao desmatamento do pantanal, cabe referir que o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), desenvolvido pelo INPE para monitoramento do Pantanal, iniciou suas atividades em 1º/8/2023, data posterior aos fatos narrados na peça exordial.

Mas, ainda que não haja dados sobre o desmatamento no pantanal advindos dos pormenorizados estudos do INPE, entendo que tal ausência não impede que esta Corte reconheça o quadro fático existente.

Com efeito, embora haja certa imprecisão metodológica acerca do modo como aferir o desmatamento no Pantanal (sem que existam dados definitivos e anuais da administração pública federal a respeito), fato é que as próprias informações sobre os incêndios demonstram censurável inércia estatal em matéria de proteção ambiental.

Deveras, é impossível ignorar que os dados oficiais referentes aos focos de incêndio são, em si, reveladores de uma gravíssima realidade ambiental.

Assim, bem se vê que o período a que se refere a inicial (2019 e 2020) representa, sim, grave involução na proteção do bioma pantaneiro, a qual pode ser conferida quando analisado o número de focos de incêndio, conforme atestam dados públicos produzidos pelos INPE.

3.4. Do Estado de Coisas Inconstitucional

Assentadas aquelas considerações acerca da realidade dos biomas, cabe ressaltar que se cuida de elementos fáticos retratados por instituições de renome nacional e internacional, disponíveis, ontem e hoje, à Administração Pública Federal, sem que as circunstâncias fáticas descritas pelas iniciais tenham sido rebatidas pelos demais envolvidos no feito.

É importante acenar para a importância dessa verificação fática também no controle concentrado de constitucionalidade. A respeito, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

ADPF 857 / MS

“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 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

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

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 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, inadmissível¹⁸⁰.

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:

ADPF 857 / MS

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 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.

ADPF 857 / MS

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 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 aqui assinalados.

Não é dado ao Tribunal hesitar em relação aos eventos narrados pelos partidos políticos requerentes. Os números são claros e objetivos,

ADPF 857 / MS

formando retrato alarmante da atual situação do bioma amazônico e pantaneiro. Diante desse quadro dramático, impõe-se à jurisdição constitucional debruçar-se sobre 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 luz do princípio da separação de poderes e da necessidade de preservação do espaço legítimo de atuação dos representantes democraticamente eleitos.

É por meio dessa ponderação que se pode enfrentar pedido de declaração de estado de coisas inconstitucional vertido na ADPF 743.

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 Min. 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, e por condições desumanas e intoleráveis, apresentando um quadro institucional de massiva e persistente violação a direitos fundamentais.

Naquela *actio*, afirmava o autor que, diante do desarranjo 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 Min. MARCO AURÉLIO conduz à conclusão de que, ao examinar a medida cautelar pretendida pelos requerentes, a Corte alcançou as seguintes conclusões:

ADPF 857 / MS

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 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

ADPF 857 / MS

dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias. Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República.

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

ADPF 857 / MS

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.”

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 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 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 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

ADPF 857 / MS

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 princípio da separação dos Poderes.

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.

Na hipótese posta a julgamento, o requerente responsabiliza o Governo Federal por um conjunto de atos e omissões que, segundo alega, tem conduzido a um enfraquecimento das instituições e dos mecanismos vocacionados à proteção do bioma amazônico e pantaneiro.

Em pormenor, postula seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, requer seja determinada a adoção de diversas providências, entre as quais destaque (ADPF 743):

- i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para

ADPF 857 / MS

controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas;

ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente com o tamanho do desafio, força-tarefa - composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações - para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas;

[...]

v) que se crie uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia;

vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas;

vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndios nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral;

1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução;

viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do

ADPF 857 / MS

Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados;

ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual, e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas;

A irresignação do partidos acionante ancora-se na suposta inércia dos órgãos federais em adotar medidas administrativas relacionadas ao combate à degradação da Amazônia e do Pantanal. 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.

Por meio de manifestação apresentada pela AGU em cada um dos feitos, o Poder Executivo federal lança descrédito sobre o pedido declaratório formulado.

Argumenta que não se encontram presentes os requisitos necessários ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, sustentando que a realidade retratada pela inicial não deriva de omissão administrativa, mas de quadro climático sobre o qual o Executivo não tem ingerência.

Refere que os incêndios mencionados decorrem de estiagem histórica que castiga o Pantanal e a Amazônia, ponderando que está realizando o monitoramento e a gestão dos referidos biomas, seguindo a legislação aplicável.

Expõe inúmeros quadros e planilhas que, segundo entende, demonstram trabalho de excelência realizado pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate a incêndios florestais – Prevfogo e pelo ICMbio.

Rejeita a tese de inexecução dolosa do orçamento voltado à proteção ambiental, relatando que, em 2019, reestruturou-se a Comissão de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – CONAVEG, conforme Decreto nº 10.142/2019, em cujo bojo foi elaborada

ADPF 857 / MS

a nova estratégia para a política de combate ao desmatamento

Considerado esse quadro, **entendo que o pedido de declaração não merece acolhimento.**

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

ADPF 857 / MS

declaração pretendida.

Nessa medida, é dever do Tribunal prestigiar mecanismos 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.

3.5. Da Análise dos demais pedidos formulados: as medidas necessárias ao enfrentamento da realidade narrada pelas peças iniciais

Com a evolução dos debates, percebo que a Corte alcançou consenso em relação a grande parte dos pleitos formalizados, caminhando para julgamento de parcial procedência.

Quanto a tal convergência, entendo desnecessárias maiores considerações, motivo por que acompanho os demais Ministros, compondo a unanimidade formada, como modo de, ante os pedidos aviados, determinar as medidas necessárias e razoáveis para a superação do quadro narrado pelas peças iniciais.

Resta a divergência referente à possibilidade de esta Casa obrigar a União a regulamentar o uso do fundo social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, como forma de injungir o Executivo a valer-se de recursos financeiros ali contidos para dar concretude à política pública ambiental.

Entendo que se cuida de medida excessivamente gravosa, que, na intenção de bem proteger certo direito fundamental, pode implicar desajustes em matéria de gestão pública, pondo em xeque, assim, outros direitos igualmente fundamentais.

ADPF 857 / MS

No ponto -- sobretudo se considerada a movimentação da administração pública federal a partir de 2023 --, cabe a esta Casa atuação jurisdicional prudente, que permita ao Executivo gerir os já escassos recursos de acordo com as demandas que se fazem sentir na prática administrativa, sem que esta Corte interfira nesse sensível processo político-jurídico de escolha de prioridades, notadamente quando envolvida a alocação concreta de valores para a execução de uma ou outra política pública.

Por isso, com o devido respeito, é caso de negar o pedido formulado no ponto.

3.6. Conclusão

Em suma, conheço das ações propostas e, no mérito, acompanho a divergência inaugurada pelo Min. FLÁVIO DINO, para o fim de:

i - não reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental;

ii - rejeitar o pleito inicial no sentido de determinar à União a regulamentação do uso do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010;

iii - julgar parcialmente procedentes os demais pedidos formulados (na forma do consenso alcançado durante os debates).

É como voto.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, o trabalho já está bastante facilitado depois desse amplo escrutínio.

Também eu, em relação a votações anteriores, já me tinha manifestado em relação a não cancelar a ideia do estado de coisas inconstitucional.

Também, claro, tenho simpatia ou teria simpatia pela questão da abrangência do Fundo Social inclusive em relação ao meio ambiente, mas a mim me parece que podemos, depois, deparar-nos com um dilema, tendo em vista a cláusula autorizativa que decorre do próprio dispositivo que estamos a dizer, em parte, omissa. A prova dos nove aqui: retornando essa matéria em forma de lei, podemos dizer que, se não for cumprido, é inconstitucional ou, destinado um real para o meio ambiente, estaria satisfeita a nossa exigência?

Em suma, por isso prefiro subscrever a posição divergente.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Também deixo de acompanhar a divergência no tocante ao estado de coisas inconstitucional. Criamos uma unanimidade, um consenso, relativamente ao CAR.

Voto com o bloco vencido na questão da regulamentação do Fundo, porém prevaleceu a tese liderada pela dissidência do Ministro Flávio Dino.

20/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857
MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **FELIPE SANTOS CORREA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
AM. CURIAE. : **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL**
ADV.(A/S) : **PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO**
ADV.(A/S) : **RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO**
ADV.(A/S) : **ANDRE RODOLFO DE LIMA**
ADV.(A/S) : **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG**

ADPF 857 / MS

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO
ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS
ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO
AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)
ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA

VOTO VOGAL:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. COMBATE ÀS QUEIMADAS NA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. NECESSIDADE DE MEDIDAS ESTRUTURAIS COMPLEMENTARES. PEDIDOS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de três arguições de descumprimento de preceito fundamental, em que se alega que, por atos comissivos e omissivos, a União Federal e os Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul falham em combater os incêndios na Amazônia e no Pantanal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se há falhas estruturais na política pública de combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal, capazes de justificar a declaração de um estado de

ADPF 857 / MS

coisas inconstitucional; (ii) caso existam falhas estruturais, quais medidas podem ser determinadas para complementar a proteção ao meio ambiente.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. 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.

4. À época do ajuizamento das ações, havia graves omissões do Poder Público na proteção da Amazônia e do Pantanal. Em 2020, por fatores humanos e ambientais, ocorreram incêndios históricos nestes biomas. No entanto, o Governo Federal está implementando novas políticas ambientais para a proteção dos dois biomas, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal.

5. Ainda que não esteja caracterizado o estado de coisas inconstitucional, os níveis de desmatamento e de queimadas seguem

ADPF 857 / MS

muito elevados e as estruturas para evitá-lo precisam ser reforçadas.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedidos parcialmente procedentes, determinando-se que:

6.1. A União, em 90 dias, apresente plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, com medidas efetivas e concretas para controlar e prevenir incêndios nesses biomas;

6.2. A União apresente, em 90 dias, um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

6.3. Os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação;

6.4. A União e os Estados disponibilizem em formato de dados abertos, as informações necessárias para integração entre os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária, e de autorização de supressão de vegetação, e desenvolvam os sistemas para a referida integração, de modo a tornar possível ampliar o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;

6.5. A União regulamente, em 120 dias, o Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, no tocante às destinações

ADPF 857 / MS

para o meio ambiente e mitigação de mudanças climáticas;

6.6. A União e os Estados apresentem um plano de ação conjunto, em até 60 dias, a ser implementado em até 18 meses, com a previsão de processamento de, no mínimo, 70% dos registros prestados ao Cadastro Ambiental Rural, bem como para processamento tempestivo das demais informações enviadas após esta data;

6.7. O Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore o cumprimento dos planos;

6.8. O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal avalie os planos a serem apresentados e acompanhe a sua implementação, em cooperação com o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário.

7. *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 12.351/2010, art. 47.

Jurisprudência relevante citada: RE 349.703 Red. p/o acórdão o Min. Gilmar Mendes.

ADPF 857 / MS

1. Trata-se de três arguições de descumprimento de preceito fundamental, em que se alega a inconstitucionalidade das omissões das autoridades públicas em proteger o Pantanal e a Amazônia de incêndios e queimadas, tanto por causas humanas como naturais. Os fatos apontados nas três ações, bem como os pedidos apresentados, são muito semelhantes e buscam o mesmo efeito. Por esse motivo, opta-se por decidir as ações de forma conjunta.

2. Na ADPF 743, a parte autora alega a existência de um estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, requer a adoção das providências para tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O autor alega que o Pantanal e a Amazônia, com enorme importância estrutural para a manutenção do equilíbrio do nosso ecossistema, padecem frente à conjunção de três principais fatores: (i) omissão das autoridades estatais, (ii) atuação criminosa de pretensos interessados imediatos na destruição dos biomas em seu estado mais virgem e (iii) a ocorrência de condições climáticas favoráveis para que a destruição atinja, rapidamente, proporções enormes.

3. Diante disso, requer, dentre outros pedidos, que o Governo Federal apresente plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia; que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e combate aos incêndios; que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados

4. Na ADPF 746, a parte autora questiona a omissão do Poder Executivo Federal quanto aos deveres de proteção, prevenção, precaução,

ADPF 857 / MS

fiscalização, conservação e sustentabilidade do meio ambiente, em contrariedade ao art. 225 da Constituição da República, no que tange à situação vivenciada pelos biomas do Pantanal e da Floresta Amazônica – patrimônios nacionais por ordem constitucional –, que vêm sendo dizimados pela ação de queimadas.

5. Diante disso, requer que este Tribunal determine ao Governo Federal: a adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica; a elaboração de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal e na floresta amazônica; a instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos; a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas pertencentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia.

6. Na ADPF 857, ajuizada em face da União e dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, questiona a omissão dos referidos entes federados no combate aos incêndios no Pantanal, em observância a princípios norteadores da administração pública como moralidade, transparência e legalidade, ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, e ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam. Para isso, a parte autora requer que a União, através do Ministério do Meio Ambiente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal, compreendendo um programa de Manejo

ADPF 857 / MS

Integrado do Fogo (MIF).

7. É o relatório. **Passo a votar.**

I. OS AVANÇOS NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E COMBATE ÀS QUEIMADAS

8. 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.

9. 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 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).

10. 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 internacional sobre direitos

ADPF 857 / MS

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).

11. As normas constitucionais e o acordo internacional 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. Vale ressaltar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.

12. As três ações foram ajuizadas em 2020 e 2021, em um contexto de políticas ambientais insuficiente para cumprir os deveres mencionados nos parágrafos anteriores. À época o Pantanal[1] e a Amazônia enfrentavam graves queimadas, causadas tanto por questões climáticas como por ação humana. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o número de queimadas no Amazonas superou o recorde anterior, 2005, e passou a ser o maior da história, sendo registrados 15.700 focos ativos.

13. Quanto ao Pantanal, pesquisa realizada Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e as Universidades Federais do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro mostram que 39 mil km² da área do bioma foram queimados entre os meses de agosto e novembro de 2020, levando à morte de 16.952 milhões de animais vertebrados[2].

14. Hoje, porém, o Governo Federal demonstra uma maior preocupação com a proteção ambiental. Estão sendo adotados importantes esforços no combate ao desmatamento e às queimadas,

ADPF 857 / MS

inclusive na Amazônia e no Pantanal. No âmbito da ADPF 760, mencionei os avanços da política de proteção à Amazônia apresenta. Isso fica claro com a apresentação e implementação da 5ª fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (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.

15. Além disso, estão sendo implementados planos para a proteção do Pantanal e para combater os incêndios nesta área. Em 18.04.2023, foi lançado o Plano de Ação para Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal, com o intuito reduzir as queimadas na maior planície alagada do mundo e, conseqüentemente, conter emissões de carbono para a atmosfera e proteger a biodiversidade da região. O documento foi elaborado pela equipe do Centro de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) do Ibama, com apoio do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), ICMBio, do INPE, do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais (Lasa), e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)[3].

16. O Plano também prevê a capacitação de técnicos e gestores dos órgãos estaduais de meio ambiente para realização de queimas prescritas, a formação de brigadas, a realização de campanhas e atividades de comunicação e educação ambiental, o monitoramento das queimadas por sensoriamento remoto, a preparação de aceiros, a ampliação do contingente de investigadores para realização de perícias, dentre outras ações.

17. Em decisão mais recente, com o intuito de fortalecer o combate aos incêndios, o Governo Federal anunciou, em 13.11.2023, parceria com o Governo do Mato Grosso para o combate aos incêndios no

ADPF 857 / MS

norte do Pantanal. Segundo informações do Governo, há 3.534 brigadistas federais em atuação no país, 12% a mais que no ano passado. Na região do Pantanal, o Ibama e o ICMBio estão atuando desde julho. Até novembro, foram combatidos 87 incêndios no bioma: 37 em Terras Indígenas, 29 em áreas privadas, 17 em assentamentos e 4 em Unidades de Conservação. Quatro helicópteros foram deslocados para a região: dois do Ibama, um do ICMBio e um da Polícia Rodoviária Federal (PRF), além de equipamentos e um caminhão do Prevfogo.

II. A PERSISTÊNCIA DE FALHAS ESTRUTURAIS

18. Com os dados mencionados, não se pretende afirmar de todas as falhas estruturais na proteção à Amazônia e ao Pantanal estão superadas. A situação ainda é delicada e exige a complementação dos esforços que já estão sendo empregados.

19. Apesar dos avanços apresentados pelo novo PPCDAm, os índices de desmatamento na Amazônia ainda são muito elevados e exigem atenção. Em estudo publicado em fevereiro deste ano na revista *Nature*, 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[4].

20. Além disso, há dúvidas se o orçamento destinado à efetivação do Plano é suficiente. Como ressaltou a Ministra Carmen Lúcia em seu voto na ADPF 760, o orçamento para o Ministério do Meio Ambiente foi objeto de um corte de mais de 16% em relação a 2023. Se o objetivo do governo é fortalecer a proteção ambiental, a redução

ADPF 857 / MS

orçamentária pode atingir o efeito contrário.

21. Por fim, dados do início deste ano mostram que a situação da Amazônia e do Pantanal exigem especial atenção. Segundo dados do INPE, o ano de 2024 iniciou com um aumento generalizado no número de focos de queimadas detectados por satélite em diversos biomas. Na Amazônia, foram detectados 5.551 focos de incêndio até 05.03.2024, representando a maior taxa desde 1999. No Pantanal, foram identificados 397 focos, representando um aumento de 1.223% em relação a 2023. O cerrado é um dos biomas em estado mais grave, com 2.208 focos. Os dados anteriores mostram que os avanços do governo federal ainda são insuficientes e precisam de complementações para assegurar a proteção ambiental contra as queimadas.

III. MEDIDAS ESTRUTURAIS COMPLEMENTARES

22. Conforme ressaltado pelo Min. André Mendonça em seu voto, o enfrentamento da questão fundiária e a melhor integração dos sistemas de monitoramento ao desmatamento e às queimadas são essenciais para resolver o problema aqui tratado. Além disso, as ações governamentais precisam de complementações para uma maior efetividade.

23. Por isso, acompanho o voto do Min. Relator, para determinar que o Governo Federal apresente, em 90 dias, plano de prevenção e combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal, com o estabelecimento de medidas concretas para controlar e prevenir incêndios nesses dois biomas. Também determino que, no prazo de 90 dias, o Governo Federal apresente um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO). Além disso, acompanho o Min. Relator quanto à determinação para que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente, publicizem, em até 60 dias, os dados

ADPF 857 / MS

referentes às autorizações de supressão de vegetação.

24. Os planos devem ser apresentados e homologados por este Tribunal, que reterá a jurisdição sobre o caso e acompanhará a implementação das ações governamentais. Para realizar essa tarefa de forma efetivo, o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário deverá monitorar a implementação dos planos apresentados, em cooperação com o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF.

25. Além da necessidade de apresentar os referidos planos, compartilho a preocupação do Min. André Mendonça sobre a regularização fundiária e a omissão normativa na regulamentação do art. 12 da Lei nº 12.351/2010. Assim, determino medidas complementares às ações governamentais que já estão em curso no combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal.

26. Uma *primeira complementação* é a *utilização de recursos tecnológicos para aprimorar a fiscalização do desmatamento*. A comprovação do dano ambiental pode ser realizada por meio remoto, com análise de imagens de satélite. Tal prática não afasta a importância da fiscalização em campo, quando necessária para situações de flagrante, apreensão de equipamentos e situações de conflitos de posse de terras[5]. Neste caso, o Poder Executivo teria maior efetividade se houvesse a utilização conjunta e integrada de sistemas existentes, que verifiquem a titularidade do imóvel onde ocorre o desmatamento, a existência de autorização de supressão da vegetação, acelerando a apuração de infrações.

27. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Agravo em Recurso Especial nº 169837/RO, manifestou-se pela legalidade de multas aplicadas contra desmatamento na Amazônia, a partir de imagens de satélites, em que os proprietários dos imóveis foram identificados a partir dos cadastros de dados públicos fundiárias (sistema de Gestão Fundiária, Sistema Nacional de Certificação de Imóveis,

ADPF 857 / MS

Programa Terra Legal, do Incra, Cadastro Ambiental Rural) e a respectiva citação por edital.

28. Já o Conselho Nacional de Justiça, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, emitiu a Recomendação nº 99, de 21 de maio de 2021, em que “recomenda a utilização, pelos magistrados, de dados de sensoriamento remoto e de informações obtidas por satélite em conjunto com os demais elementos do contexto probatório, quando for necessário para a instrução probatória de ações ambientais cíveis e criminais”[6].

29. Para que seja possível o conhecimento da titularidade do imóvel e o uso de tecnologias de sensoriamento remoto, é imprescindível que o Poder Executivo Federal realize o processamento de dados do Cadastro Ambiental Rural, obrigatório para todos os imóveis rurais. De acordo com a o art. 29 da Lei nº 12.651/2022, o “O CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

30. Os proprietários ou possuidores rurais são obrigados a preencher o Cadastro Ambiental Rural. O cadastro é realizado nos Estados da Federação e os dados sincronizados com o sistema nacional. Após o cadastro, os dados são analisados pelos órgãos competentes estaduais. Caso haja déficit de reserva legal, os responsáveis devem realizar o plano de recuperação ambiental, pelo qual se comprometem a recuperar a área. Recentemente, foram criados outros incentivos econômicos para estimular os atores envolvidos a que o CAR avance na análise dos cadastros, como a redução da taxa de juros para médios e grandes produtores rurais com imóveis analisados em 0,5%.

31. De qualquer modo, desde sua constituição, o CAR já recebeu mais de 7 milhões de cadastros, mas os Estados avaliaram apenas

ADPF 857 / MS

cerca de 2% dos dados enviados. A obrigação, atribuída aos cidadãos, de prestar informações sobre os imóveis, fica esvaziada sem o processamento efetivo, fazendo com que escassos recursos sejam empregados em vão.

32. *Uma segunda complementação é a integração entre os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária, e de autorização de supressão de vegetação, de modo a tornar possível ampliar o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções. Atualmente, inexistente essa integração. O CAR, como outros sistemas podem, por exemplo, ser integrado ao Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), mantido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE), ao DETER, ou a outros sistemas que monitoram o desmatamento na Amazônia Legal.*

33. *Por fim, uma terceira complementação é a regulamentação do Fundo Social. O combate ao desmatamento e às mudanças climáticas exige recursos importantes, sobretudo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Quando da descoberta dos recursos do Pré-Sal, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.351, de 2010, sancionada pelo Presidente da República, que prevê em seu art. 47 a criação de um Fundo Social, com recursos do Pré-Sal[7]. Os objetivos do Fundo são o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas.*

34. *Contudo, desde a sua criação, a União não regulamentou a destinação dos recursos para o meio ambiente e mudanças climáticas. De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TC 028.706/2022-6), com relatoria do Min. Antônio Anastasia, estima-se que o Fundo Social deva arrecadar cerca de R\$ 968 bilhões, entre 2023 e 2032[8].*

35. *Segundo a auditoria, há omissão do Poder Executivo em*

ADPF 857 / MS

regulamentar as estruturas de Governança do Fundo Social. Após treze anos de sua criação, o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), órgão que seria responsável por definir e ferir a política de investimento do fundo, não foi instituído. Da mesma forma, o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), que cuidaria da destinação dos recursos resgatados, também não foi instituído. Como ressalta o TCU:

Com efeito, a ausência de uma estrutura institucional capaz de direcionar o investimento social faz com que diversas das áreas que deveriam, por previsão legal, ser beneficiadas com os recursos do fundo jamais tenham recebido recursos dele advindos, tais como cultura, esporte, meio ambiente, ciência e tecnologia, e mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Dessa forma, tem-se por esvaziada a finalidade do FS, qual seja, a de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento das diversas áreas elencadas (art. 47), bem como resta prejudicado o objetivo a ela correlato (art. 48, II).

36. O TCU conclui que, na prática, o Fundo Social existe atualmente apenas como uma conta bancária com aplicação protocolar de recursos no Tesouro Nacional, sem qualquer gestão especializada na organização dos investimentos e do patrimônio do Fundo.

37. Apenas para fins de comparação, o PLOA de 2023 prevê um orçamento global para área ambiental, somando-se o Ministério do Meio Ambiente, Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, ICMBIO, Fundo Nacional do Meio Ambiente e outras entidades vinculadas de cerca de R\$ 5 bilhões. Neste sentido, é imprescindível que a União regulamente o uso do Fundo Social para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas.

38. As medidas até aqui elencadas devem ser acompanhadas

ADPF 857 / MS

com 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. Além disso, determino ao Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário que monitore o cumprimento dos planos apresentados.

CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, defiro parcialmente os pedidos, para determinar que:

a) A União, em 90 dias, apresente plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, com medidas efetivas e concretas para controlar e prevenir incêndios nesses biomas;

b) a União apresente, em 90 dias, um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO;

c) a União e os Estados disponibilizem em formato de dados abertos, as informações necessárias para integração entre os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária, e de autorização de supressão de vegetação, e desenvolvam os sistemas para a referida integração, de modo a tornar possível ampliar o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;

d) a União e os Estados apresentem um plano de ação conjunto, em até 60 dias, a ser implementado em até 18 meses, com a previsão de processamento de, no mínimo, 70% dos registros prestados ao Cadastro Ambiental Rural, bem como para processamento tempestivo das demais informações enviadas após esta data;

e) a União e os Estados, de forma articulada, disponibilizem em formato aberto os dados necessários e utilizem ferramentas eletrônicas para a promoção da integração entre os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade

ADPF 857 / MS

fundiária, e de autorização de supressão de vegetação, de modo a tornar possível ampliar o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;

f) a União regulamente, em 120 dias, o Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, no tocante às destinações para o meio ambiente e mitigação de mudanças climáticas;

g) o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore a implementação dos planos requeridos nesta decisão;

h) o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal avalie os planos a serem apresentados e acompanhe a sua implementação, em cooperação com o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário;

i) todos os planos deverão conter metas, prazos, indicadores de monitoramento, avaliação, efetividade, recursos (humanos, físicos e financeiros) necessários e disponíveis, bem como os riscos associados a implementação e medidas para mitigar os riscos.

40. 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”*.

41. É como voto.

Notas:

[1] G1, *Queimadas no Amazonas em 2020 registram maior número da história*, 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/202/10/11/queimadas-no-amazonas-em-202-superam-recorde-de-2005-e-restram-maior-numero-da-historia.ghtml>

ADPF 857 / MS

[2] CNN Brasil, Incêndios no Pantanal mataram quase 17 milhões de animais vertebrados em 2020, 2021. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/incendios-no-pantanal-mataram-quase-17-milhoes-de-animais-vertebrados-em-2020/>.

[3] Ministério do Meio Ambiente, *Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal*, 2023. Disponível em:

https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/incendios-florestais/arquivos/20230620_Plano_acao_Pantanal.pdf.

[4] Bernardo M. Flores *et al*, Critical Transitions in the Amazon Forest System. *Nature* n^o 626: p. 555-564.

[5] MAPBIOMAS Alerta, *Guia de boas práticas para implementação do embargo remoto de áreas desmatadas no Brasil*, 2022, p. 12.

Entre os sistemas que identificam o desmatamento, cita-se o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônica Legal por Satélite - PRODES, os sistemas de autorização de supressão de vegetação e os sistemas com os cadastros de dados públicos fundiários, como o próprio CAR.

[6] Conselho Nacional de Justiça, *Recomendação n^o 99*, 2021. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3940>

[7] A Lei 12.351/2010 definiu os recursos a serem destinados ao FS da seguinte forma: Art. 49. Constituem recursos do FS: I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção; II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos

ADPF 857 / MS

contratos de partilha de produção, na forma do regulamento; III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo; V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

[8] Tribunal de Contas da União, *Acórdão nº 984/2023*, Rel. Min. Antonio Anastasia. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A984%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0, acesso em: 18.03.2024.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 857

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

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

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

AM. CURIAE. : INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA DO ALTO PARAGUAI - SOS PANTANAL

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE RODOLFO DE LIMA (17878/DF)

ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

ADV.(A/S) : HELIO WICHER NETO (306272/SP)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

ADV.(A/S) : MAURICIO SERPA FRANCA (24060/MS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pelo requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, o Dr. André Brandão Henriques Maimoni; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado

da União. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 6.12.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo interessado Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul; pelo *amicus curiae* Laboratório do Observatório do Clima, o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 7.12.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro André Mendonça (Relator), que 1) julgava procedentes os pedidos formulados nas arguições de descumprimento de preceito fundamental 743, 746 e 857: I - contidos nos itens i) da ADPF 743, "a." da ADPF 746 e "a)" da ADPF 857, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF n° 760 e da ADO n° 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um "plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas", devendo o referido plano ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II - contido no item x) da ADPF n° 743 para que o Governo federal apresente um "plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO", devendo o plano ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III - contidos nos itens vii) da ADPF n° 743 e "e." da ADPF n° 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV - contido no item xii) da ADPF n° 743, para que "os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados"; V - para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para "[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da

Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, a serem implementadas em até 18 meses, para: a) processar, no mínimo, 70% das informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções"; VI - para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII - para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal; VIII - por último, para determinar, ainda, à União que regulamente o uso do Fundo Social previsto pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, constituído a partir da destinação de recursos do Pré-Sal, para os fins a que se destina, com a efetiva atribuição de parte dos recursos ao meio ambiente e mudanças climáticas; 2) julgava improcedentes os pedidos: I - deduzidos nos itens ii), iii), iv), v), vi) e xi) da ADPF nº 743; nos itens "b.", "c." e "d." da ADPF nº 746; e nos itens "c)", "d)", e "e)" da ADPF nº 857; II - deduzido no item "b)" da ADPF nº 857, que pretende imputar à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a competência para revisar o plano de combate a incêndios na Amazônia e Pantanal, cuja elaboração fora determinada nos termos do item 108 deste voto; III - e deduzido no item "f)" da ADPF nº 857, para que se estabelecesse, desde logo, multa diária com vistas à garantia do eficaz cumprimento das providências determinadas, resguardando para momento posterior, acaso verificado, de modo concreto, o descumprimento da parte dispositiva da presente decisão, a possibilidade de aplicá-las, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Alexandre de Moraes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 29.2.2024.

Decisão: Após o Ministro André Mendonça (Relator) reajustar seu voto para aditar ao item VIII o prazo de 180 dias para a regulamentação do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei n. 12.351/2010, e, quanto ao item IV do seu voto, conceder o prazo de 60 dias para que os governos estaduais tornem públicos os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação; e do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator para conhecer e julgar parcialmente procedentes as arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 743, 746 e 857, mas divergia por completo das medidas constantes dos itens V, V(a), V(b) e VIII do voto do

Relator, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 14.3.2024.

Decisão: O Tribunal, por maioria, não reconheceu o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que o reconheciam. Por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADPFs 743, 746 e 857: I - Contidos nos itens i), "a." e "a)" das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF n° 760 e da ADO n° 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um "plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas". Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II - Contido no item x) da ADPF n° 743 para que o Governo federal apresente um "plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO". O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III - Contidos nos itens vii) da ADPF n° 743 e "e." da ADPF n° 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV - Contido no item xii) da ADPF n° 743, para que o Ibama e "os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados"; V - Para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para "[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;" e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;" VI - Para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas

adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII - Para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal. Por fim, por maioria, o Tribunal entendeu por não determinar à União a regulamentação do uso do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, vencidos, nesse ponto, os Ministros André Mendonça (Relator), Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso (Presidente). Redigirá o acórdão o Ministro Flávio Dino. Plenário, 20.3.2024.

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