



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Paraná**  
**11ª Vara Federal de Curitiba**

Avenida Anita Garibaldi, 888, 5º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41)3210-1811 - www.jfpr.jus.br - Email: prctb11@jfpr.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5048951-39.2020.4.04.7000/PR**

**AUTOR:** INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZONICOS - IEA

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

## DESPACHO/DECISÃO

### I - RELATÓRIO

#### 1.1. Relatório do processo - 5048951-39.2020.4.04.7000:

Em 08 de outubro de 2020, o INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS - IEA deflagrou a presente ação civil pública em face da UNIÃO FEDERAL, pretendendo a condenação da requerida a cumprir "o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, no sentido de que, no ano de 2020-2021, o índice máximo de desmatamento ilegal na Amazônia Legal não ultrapasse a taxa de 3.925,00 Km<sup>2</sup>, nos termos do art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018, e art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009." Detalhou outros pedidos concernentes à redução do desmatamento no âmbito da Amazônia, em solo nacional.

O Instituto de Estudos sustentou que "As mudanças climáticas antrópicas revelam-se como um dos grandes desafios jurídicos a serem enfrentados pela sociedade contemporânea. A comunidade brasileira já vem demonstrando sinais de prejuízos originados pela elevação do mar, pelas ondas intensas de calor (aquecimento global), pelos vastos incêndios florestais, pelos ciclones, pelas inundações de grandes proporções, pelas mudanças nos padrões climáticos, pela propagação de doenças vinculadas ao meio ambiente de baixa qualidade (por exemplo, doenças provocadas pela poluição excessiva)." O autor reportou-se ao relatório "gerenciando os riscos de eventos extremos e desastres para avançar na adaptação à mudança climática", "as mudanças climáticas são caracterizadas como mudanças no estado do clima, que podem ser identificadas através de mudanças na média e/ou na variabilidade de suas propriedades (como temperatura e regimes de chuvas), que persistem por um longo período de tempo, geralmente décadas ou mais." Essas mudanças climáticas podem surgir de processos ou forças externas, ou de mudanças antropogênicas persistentes, com atuação sobre o ambiente.

Mencionou ainda o art. 4 da lei n. 12.187/2009, responsável por definir mudança de clima e os efeitos decorrentes dessa modificação. Dentre os fatores antropogênicos geradores da mudança climática nociva ao meio ambiente encontrar-se-iam a geração de gases de efeito estufa – GEE, propiciando a intensificação do efeito estufa na Terra, causando desestabilização no clima. Por força disso, "a geração e a manutenção dos sumidouros dos gases de efeito estufa - GEE é de crucial importância para a redução da emissão desses gases e consequente mitigação e adaptação às mudanças climáticas antrópicas." Nesse contexto, as florestas atuam como instrumentos naturais e de baixo custo no combate às mudanças climáticas nocivas ao meio ambiente. Isto porque funcionam como sumidouros/captadores de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), um dos gases do efeito estufa mais lançados na atmosfera pela atividade antrópica.

Quando desmatadas, as florestas se transformam em significativas fontes de emissão de gases de efeito estufa - GEE, liberando ao meio ambiente a matéria antes aprisionada, e deixando de cumprir seu papel natural de sorvedores desses gases. O Instituto reportou-se à análise promovida por Carlos Afonso Nobre, enfatizando que "O desmatamento global contribui ao aquecimento global, uma vez que representa cerca de 10% a 13% das emissões globais de CO<sub>2</sub>. Ao mesmo tempo, as florestas são fundamentais para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e até diminuí-las, uma vez que são o principal elemento da biota terrestre que atua como sumidouro de carbono, removendo atualmente cerca de 36% das emissões antropogênicas de CO<sub>2</sub> da atmosfera, situação em que a Floresta Amazônica contribui com cerca de 20% do sumidouro da biota terrestre."

O demandante argumentou que, no Brasil, as emissões de gases de efeito estufa - GEE estariam relacionadas, principalmente, com as taxas de desmatamento. Na América Latina e Caribe, o território brasileiro corresponderia ao maior porcentagem de áreas florestais protegidas (56% do território) ao mesmo tempo em que apresentaria as maiores taxas de desmatamento do mundo. "Estima-se que uma média de 443,4 x 10<sup>6</sup> t C.ano<sup>-1</sup> foram perdidas pelo desmatamento e degradação na América do Sul e América Central entre 1990 e 2000. Esse valor aumentou para a média de 464,8 x 10<sup>6</sup> t C.ano<sup>-1</sup> entre 2000 e 2010. Essa perda florestal aumentou a liberação de CO<sub>2</sub> na atmosfera para níveis superiores ao total sequestrado (perda = 516,0 ± 69,5; ganho = 191,2 ± 18,2; líquido 324,8 ± 73,5 Tg C.ano<sup>-1</sup>), convertendo a floresta de um sumidouro em uma fonte de CO<sub>2</sub>."

Ainda segundo o demandante, "Reduzir as emissões do desmatamento e da degradação florestal é considerado um custo relativamente baixo (SOARES-FILHO et al., 2016; STERN et al., 2006) e essencial para manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C. Além disso, a regeneração natural da floresta ou a restauração ativa de terras degradadas e improdutivas é uma solução ecológica e natural para enfrentar os desafios atuais e futuros das mudanças climáticas. Nesse sentido, a execução de todos os esforços possíveis para a preservação das florestas brasileiras é de crucial necessidade, a fim de ser possível o controle antrópico das mudanças climáticas no País e, por evidente, suas graves consequências nocivas."

O instituto autor discorreu sobre a Floresta Amazônica, enfatizando seu papel importante na mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil, por causa dos processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e a atmosfera. Esse bioma, além de regular o ciclo hidrológico e a produção de chuvas no país, também atuaria como um grande



sumidouro natural de carbono, estocando em média  $60\text{tha}^{-1}$  de carbono acima do solo, e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de carbono anualmente. Segundo a peça inicial, o desmatamento na Amazônia *"pode ampliar os impactos de extremos climáticos advindos de mudanças do clima, como modelados no leste da Amazônia, resultando em aquecimento de mais de 3°C, e redução em até 40% da precipitação de julho a novembro, causando um atraso no início da estação chuvosa de 0,12 a 0,17 dias para cada 1% de aumento do desmatamento. A interação do clima e da floresta Amazônica é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática para o Planeta, mantendo um grande estoque de carbono na floresta e sequestrando carbono da atmosfera, ajudando a manter a temperatura abaixo de 2°C, e para o Brasil, amenizando os impactos do aquecimento global por meio do resfriamento da superfície da terra e produção de umidade."*

O estudo do comportamento da Floresta Amazônica nos 20 anos anteriores teria evidenciado que a sua atmosfera estaria secando em virtude do aquecimento global, queima de biomassa e mudanças no uso da terra, dada a expansão da agricultura e pecuária. Além disso, teria sido verificada a redução da umidade produzida pela floresta, aumento de secas intensas e de incêndios. O SIRENE - "sistema de registro nacional de emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal" teria indicado, quanto aos anos de 1994 a 2010, as transições de uso e de cobertura da terra - MUT no bioma da Amazônia foram os fatores responsáveis por cerca de 74% (setenta e quatro por cento) das emissões nacionais de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ). Em 2018, o desmatamento da Amazônia teria sido responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país e 59% das emissões por MUT. Asseverou-se ainda que o fator da mudança de uso da terra - MUT atuaria um dos principais setores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa - GEE, acabando por influenciar o clima na região. O Instituto apresentou gráfico de emissões brutas de gases de efeito estufa.

D'outro tanto, *"nos trópicos as emissões de carbono estão associadas, fortemente, ao desmatamento das florestas naturais para conversão em usos agrícolas. Conforme apontado no Relatório Técnico para Embasamento de Ação Civil Pública, datado de setembro de 2020."* Segundo a petição inicial, *"Mais de 80% da expansão da agropecuária no Brasil entre 1990 a 2011 ocorreu na Amazônia e Cerrado, que diretamente, através do desmatamento, ou indiretamente, através do manejo agrícola, resultou em altas taxas de emissão de gases do efeito estufa. Durante a conversão da floresta em áreas agrícolas, a queima de árvores após desmatamento e decomposição da biomassa florestal deixada no solo provoca a liberação de gás carbônico e outros gases do efeito estufa."*

Nos termos do movimento 1, *"Esta situação colaborou para que o Brasil atingisse o patamar de 7º maior emissor de gases de efeito estufa - GEE do mundo (2,9% do total mundial). No período entre os anos de 1990 e 2018, o País emitiu (emissões brutas) um total de 63 bilhões de  $\text{tCO}_2\text{eq}$  (GWP), sendo que quase 2/3 desse total (63%) foram gerados pelas mudanças do uso da terra - MUT, as quais tiveram como principal fonte o desmatamento (93% do total)40. No ano de 2018, por exemplo, as emissões de 1,9  $\text{GtCO}_2\text{eq}$  representaram um aumento de 1,4% em relação a 2017, acompanhando o ritmo do aumento do desmatamento."*

A relação entre a majoração do nível de desmatamento da Floresta Amazônica e o aumento dos índices de emissão de gases de efeito estufa - GEE seria manifesta. No ano de 2012 o declínio das taxas de desmatamento na Amazônia teria atingido 4,6mil  $\text{km}^2$ , ensejando a redução da emissão de gases de efeito estufa - GEE no montante de 767  $\text{MtCO}_2\text{eq}$  para o setor de mudança de uso da terra - MUT. Já entre 2017 e 2018, o nível das emissões brutas dos mencionados gases teria apresentado forte relação com a taxa de desmatamento na Floresta Amazônica. No ano de 2018, o índice de desmatamento teria sido superior a 8,5% do total identificado no ano de 2017. Tal situação teria engendrado o aumento das emissões de gases de efeito estufa - GEE no bioma em 44,5 milhões de toneladas. Segundo a peça inicial, *"De um total de 845Mt  $\text{CO}_2\text{eq}$  gerados em 2018 por mudanças de uso da terra, o desmatamento da Amazônia foi sozinho o responsável pela geração de 499  $\text{MtCO}_2\text{eq}$ , mais que todo o setor de Agropecuária, que gerou, no mesmo período, 492  $\text{MtCO}_2\text{eq}$ . Em termos percentuais, o desmatamento da Amazônia foi o responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país em 2018, e 59% das emissões por MUT. Este valor foi 0,3% superior ao verificado em 2017."*

O demandante apresentou uma tabela indicando os graus de desmatamento na Floresta Amazônica. Alegou que as informações seriam corroboradas pela tabela apresentada na peça inicial, expondo os índices de desmatamento na Floresta Amazônica entre o período de 1990 e 2018, bem como os índices de emissões de gases de efeito estufa - GEE quanto ao mesmo período, todos vinculados ao setor de mudanças no uso de terra - MUT. A situação demonstrada na referida tabela comprovaria que a redução das emissões de gases de efeito estufa - GEE dependeria, em grande escala, da diminuição do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. *"A interação do clima e da floresta Amazônica é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática para o Planeta, mantendo em estoque enorme quantidade de carbono da floresta e sequestrando carbono da atmosfera ajudando a manter a temperatura abaixo de 2°C, e para o Brasil, amenizando os impactos do aquecimento global por meio do resfriamento da superfície da terra e produção de umidade. As interações de fatores ambientais de larga escala, como desmatamento, aquecimento global, eventos de seca extrema e incêndios florestais mais frequentes associados poderão conduzir a floresta amazônica a atingir um ponto de inflexão, iniciando um processo de savanização onde a vegetação assume características de uma savana degradada, o que pode ocorrer até meados do presente século."*

O requerente discorreu sobre a savanização do bioma amazônico, com redução e da reciclagem da umidade subsequentes à remoção da floresta. *"A contribuição de 9 a 10% para a precipitação da América do Sul e de 17 a 18% na região da Bacia do Prata da reciclagem da chuva pela floresta amazônica são comprometidas caso a Amazônia desmate mais de 40% de sua floresta, e sua precipitação anual seja reduzida em 5-10% em toda bacia Amazônia, levando a estações secas mais longas no sul da Amazônia e reduzindo o fluxo de umidade para outras partes do Brasil. Modelos de dinâmica da vegetação preveem um processo de savanização irreversível desta região entre 30 e 50 anos associados ao desmatamento, mudanças do clima, e intensificação das queimadas, afetando diretamente as atividades econômicas, sobretudo a agricultura, e sua população."*

O instituto demandante asseverou que a política nacional sobre mudança do clima teria instituído, como um dos seus instrumentos, os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas. Buscar-se-ia, assim, preservar os sumidouros naturais de carbono, representados pelas florestas e demais formas de vegetação, destinadas a absorverem e capturarem o dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) da atmosfera, reduzindo sua presença no ar. Dentre esses projetos, teria sido concebido o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, conforme art. 17, I, do decreto 9.578/2018.

Enfatizou-se que aludido plano teria tido por escopo a redução, até o ano de 2020, de 80% dos índices anuais de desmatamento na área da Amazônia Legal, em relação à média identificada nos anos de 1996 a 2005 - média de 19.625  $\text{Km}^2$ , conforme estipulado no art. 19, §1º, I, do decreto 9.578/201853 e art. 12, parágrafo único, da lei 12.187/2009 com art. 18, I, do decreto 9.578/20185. Ademais, *"no ano de 2020 o desmatamento ilegal na Amazônia Legal não poderá ultrapassar a taxa anual de 3.925,06 $\text{Km}^2$ . Referida redução no desmatamento da região da Amazônia Legal intenciona a diminuição da emissão de gases*

*de efeito estufa - GEE no setor de mudança de uso da terra - MUT, setor que mais contribui para o aumento desses gases no Brasil." A primeira fase de implantação do mencionado Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm teria se dado entre 2004 a 2008. O plano teria tido como meta, então: "Promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infra-estrutura, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado."*

A segunda fase do plano teria sido implantada entre os anos de 2009 a 2011, integrando as determinações constantes na política nacional sobre mudança do clima - PNMC, apresentando a simulação da redução de 80,5% do desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2020, considerando a média de desmatamento verificada entre os anos de 1996 a 2005. Seguiu-se gráfico na peça inicial, p. 17. O requerente sustentou, além disso, que *"A terceira fase do aludido Plano foi implantada entre os anos de 2012 a 2015. Nessa etapa foi apresentada a meta da redução de desmatamento na Amazônia Legal até o ano de 2020 de 80% do índice relativo à média ocorrida entre os anos de 1996 a 2005."*

Sustentou que, ao tempo do ingresso em Juízo, o plano encontrar-se-ia na sua quarta fase, compreendida entre os anos de 2016 a 2020. Com isso, a meta de redução de desmatamento da Amazônia Legal teria sido estabelecida, para o ano 2020, em 80%, em relação à média da taxa anual ocorrida em 1996 e 2005. A redução do desmatamento seria uma das formas mais eficazes de redução das emissões de gases de efeito estufa - GEE. Teria havido uma redução significativa no desmatamento da Amazônia entre 2005 e 2015, influenciando o grau de emissão de efeito estufa. O Instituto asseverou, além do mais, que *"a expectativa de obtenção de uma redução do desmatamento na Amazônia Legal de 3.925,00Km<sup>2</sup> até o ano de 2020, determinada no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm e, conseqüentemente, pela Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, NÃO apresenta-se como um prognóstico real de cumprimento, antes os indicadores atuais."*

Nos termos da peça inicial, as taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal apontadas pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES, gerenciado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, indicariam que, desde 2012 quando o desmatamento teria sido de 4.571 km<sup>2</sup>, teria havido um aumento gradual de 11,4% em média por ano até 2018. Assim, teria havido um aumento acentuado de desmatamento entre os anos de 2018 e 2019, de 7536 km<sup>2</sup> para 10.129km<sup>2</sup>. Esse índice representaria a segunda maior taxa de desmatamento observada desde 2008, período em que teriam sido desmatados 12.911km<sup>2</sup> de florestas. Assim, no ano de 2012 teriam sido desmatados 4.571km<sup>2</sup> e, a partir desse período, os valores de desmatamento teriam aumentado, atingindo o montante estimado de 10.129Km<sup>2</sup>, para o ano de 2019. Depois da publicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, no ano de 2009, não teria havido nenhuma taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal compatível com 3.925,06km<sup>2</sup> (meta de redução de desmatamento para o ano de 2020). Ao contrário, todas as taxas apresentaram-se acima desse patamar e, atualmente, encontram-se em sentido ascendente.

Tendo-se em conta os alertas diários de desmatamento indicados pelo Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER, também do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, no período de 01/01/2020 a 11/09/2020 teriam ocorrido avisos de desmatamento no montante de 6.565,65km<sup>2</sup> na Amazônia Legal. Segundo o Instituto, os alertas de desmatamento, até a data de 11/09/2020, teriam ultrapassado quase o dobro da meta anual a ser atingida no ano de 2020. Do exame das informações apresentadas pelos sistemas PRODES e DETER, constatar-se-ia o aumento acentuado na taxa de desmatamento ilegal na Amazônia Legal, muito além da meta a ser cumprida pela União Federal, em virtude dos acordos internacionais avençados pelo país.

Mencionando estudo de Carlos Afonso Nobre, o demandante argumentou que *"Após 2012, as taxas oscilaram entre altos e baixos chegando a 2018 com 7.536 km<sup>2</sup>, 92% acima da meta. Em 2019, com a governança desgastada por políticas e discursos de incentivo ao desmatamento ilegal e enfraquecimento de mecanismos de comando e controle ao desmatamento, o desmatamento subiu para 10.129 km<sup>2</sup> desviando definitivamente o Brasil da meta PNMC."* Ainda segundo a peça inicial, *"Desta forma, mostra-se claro que a demandada NÃO está atuando no sentido de cumprir com sua obrigação de fazer de, no ano de 2020, diminuir os índices anuais de desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o montante (máximo) de 3.925,06Km<sup>2</sup>, conforme comprometeu-se normativamente no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm vinculado à Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC."*

Ademais, *"pela escala de aumento do desmatamento que vem ocorrendo nos últimos anos (verificada nas informações constantes no PRODES e no DETER), há grandes probabilidades de que até o final do ano de 2020 os índices de desflorestamento da Amazônia Legal atinjam patamares ainda mais elevados daqueles apresentados no ano de 2019 (taxa consolidada de 10.1k)." Asseverou que a redução do grau de desmatamento da Amazônia Legal - nela inserida a Floresta Amazônica - para o patamar de 3.925,06 km<sup>2</sup> até o ano de 2020 constituir-se-ia em uma das obrigações específicas a serem cumpridas pela demandada por força cogente estabelecida na política nacional sobre mudança do clima – PNMC. Mencionado dever não dependeria da execução efetiva das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa - GEE assumidas pela demandada para o mesmo período de 2020, tanto para o setor de mudança de uso da terra - MUT (1.404 milhões de ton CO<sub>2</sub>eq), quanto para o índice geral de emissão de tais gases.*

As metas de contenção do desflorestamento ilícito da Amazônia Legal haveriam de ser cumpridas segundo as normas impostas, independentemente dos índices de emissão de gases de efeito estufa - GEE gerados no País até o ano de 2020. A proteção do bioma da Floresta Amazônica, componente da região da Amazônia Legal, seria medida imperativa, dado que ela representaria um dos maiores sumidouros de dióxido de carbono CO<sub>2</sub> do país. Cuidar-se-ia de um dos fatores principais de mudança climática no território nacional, além de ser um dos mais significativos responsáveis pela redução de emissão de gases de efeito estufa, pois a diminuição de emissões desses gases nos setores energético e agropecuário, por exemplo, não seria suficiente para compensar os impactos advindos da perda dos serviços ecossistêmicos de regulação climática gerados pela floresta Amazônica.

Desse modo, *"caso o aumento do desmatamento na Amazônia continue em trajetória ascendente, como evidenciado pelo aumento de 34% do desmatamento de 2018 a 2019, a redução de emissões por outros setores da economia nacional, em especial pelo setor energético e agropecuário, não compensará os impactos causados pela perda dos serviços ecossistêmicos de regulação climática da floresta, nem tão pouco as emissões causadas pela conversão de florestas em outros usos da terra devido a magnitude das emissões geradas pelo setor de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas."* A política de gestão ambiental brasileira estaria reduzindo as chances de cumprimento da meta de diminuição do desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2020. Isso decorreria dos cortes no orçamento de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pelo

enfrentamento do desmatamento, os quais afetaram diversos mecanismos de ações de governança de proteção às florestas. Pelas mudanças administrativas no trato de aplicação das punições relativas ao desmatamento ilegal - mediante indevida relativização -, ficaria nítido que a União Federal não estaria atuando de modo efetivo em prol da redução do desmatamento.

A requerida teria promovido cortes drásticos no orçamento relativo à implementação de políticas sobre mudanças climáticas no território nacional. O governo federal teria bloqueado 95% dos R\$ 11.800.000,00 que o programa possuía anteriormente. Essas ações governamentais, com cortes agressivos no orçamento da pasta climática e supressão do órgão administrativo federal competente para lidar com as questões climáticas, teriam refletido atitudes da demandada não condizentes com as metas de diminuição do desmatamento na Amazônia Legal, nem com os deveres do Ente Federal firmados no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm e na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. No dizer da peça inicial, *"Pelos medidas estruturais tomadas pela demandada constata-se que esta vem ferindo um direito fundamental à estabilidade climática. Isto porque, ao negligenciar suas obrigações normativas de diminuição e de controle do desmatamento da Amazônia Legal (principalmente no que se refere ao bioma da floresta Amazônica), a União está colaborando com o aumento nas emissões dos gases de efeito estufa - GEE no setor de mudança de uso da terra – MUT e no índice geral do País; com a redução da qualidade do clima e, conseqüentemente, da qualidade de vida da sociedade brasileira; e com a degradação do bioma da Amazônia, patrimônio nacional (art. 225, §4º, da CF) considerado como o pulmão do mundo."*

Dever-se-ia impor à União o cumprimento do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, compreendido no âmbito da política nacional sobre mudança do clima – PNMC, a fim de se assegurar a estabilidade climática no país. O Instituto discorreu sobre a litigância climática, enquanto mecanismo de solução dos conflitos sobre o tema. Anotou que *"as ações climáticas podem ser propostas contra particulares e/ou governos, abordando questões relativas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos)." A situação em exame constituir-se-ia em um estado de emergência climática.*

Destacou que Recife/PE teria decretado a situação de emergência climática global por meio do decreto n. 33.080, datado de 08 de novembro de 2019, enfatizando cuidar-se de ameaça à humanidade e definindo como clima seguro *"aquele que permite a sobrevivência e a prosperidade de gerações, comunidades e ecossistemas presentes e futuros."* No âmbito da Câmara dos Deputados, encontrar-se-ia em discussão o projeto de lei n. 3961/202084, preconizando o decreto *"do estado de emergência climática, estabelece a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050 e prevê a criação de políticas para a transição sustentável."* O art. 2. desse projeto reconheceria o estado de emergência climática em todo o território brasileiro, em razão da mudança climática decorrente da atividade humana que altera a composição da atmosfera mundial e eleva a concentração de gases de efeito estufa, com ameaça à humanidade e da natureza, enquanto condição para a vida. O autor discorreu sobre a relevância da litigância climática para a defesa das condições que tornam possível a vida no planeta.

Reportando-se ao relatório *The Status of Climate Change Litigation: a Global Review*, o Instituto autor disse que os litígios climáticos estariam destinados a obrigar que os governos cumpram a legislação climática, seus compromissos e políticas públicas climáticas nacionais e internacionais. Com isso, buscar-se-ia mitigar os impactos originados da extração de recursos, tomando-se em conta as mudanças climáticas e a resiliência, ensejando-se a definição das emissões particulares seriam as próximas causas de impactos específicos geradores das mudanças climáticas adversas. Tais litígios contribuiriam para a responsabilização decorrente de falhas no cumprimento de tais medidas. O requerente mencionou julgados internacionais sobre o tema, como o caso associação Urgenda contra o Governo Holandês (Urgenda Foundation v. State of the Netherlands), o precedente ONG Dejusticia contra o Governo Colombiano (Future Generations v. Ministry of the Environment and Others); precedente deflagrado por um grupo de crianças contra o governo dos Estados Unidos (Juliana v. United States); e caso Gloucester Resources Limited contra o Ministro do Planejamento da Austrália (Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning). Aludidas demandas teriam tido o escopo de exigir dos Estados a melhoria da gestão dos riscos climáticos, seja pelo cumprimento de normas constitucionais ou infraconstitucionais, seja pela implementação de mecanismos jurídicos de mitigação e adaptação climática.

Quanto ao âmbito nacional, o Instituto sustentou que as demandas climáticas ainda teriam feição genérica, consistindo em demandas ambientais e seus reflexos. Ainda assim, a jurisprudência já teria sido consolidada em prol do reconhecimento de mudanças climáticas enquanto um grave fenômeno provocado pela ação antrópica. Dever-se-ia tomar em conta a sua gravidade e seus efeitos nocivos, tendo-se em conta sua manifesta conexão com a ordem constitucional de proteção do meio ambiente e a qualidade de vida, dos efeitos nocivos acarretados por essas mudanças. Mencionou precedentes do STJ, a exemplo do RO 167/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1. Turma, julgado em 11/06/2019, DJe 19/06/2019, REsp 1376199/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2. Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 07/11/2016, REsp 1457851/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2. Turma, julgado 26/05/2015, DJe 19/12/2016, dentre outros.

O demandante enfatizou que *"Em que pese referidos acórdãos não tenham se originado de ações climáticas stricto sensu (como é caso da presente demanda), estes demonstram o parecer unânime da jurisprudência superior pela necessidade de enfrentamento dos temas climáticos, de forma específica e fundamentada, a partir das normas climáticas e ambientais existentes no País. É ao que se propõe a presente ação civil pública climática e sua respectiva pretensão jurídica transindividual e intergeracional."* O instituto discorreu sobre o sistema processual coletivo brasileiro, aludindo às leis n. 7.347/1985 e 8.078/1990. A presente ação civil pública estaria orientada à proteção do direito fundamental à estabilidade climática, visando impedir que os seres vivos sejam, cada vez mais, expostos a eventos climáticos extremos. Também teria por escopo a imposição do dever do Estado, empresas e sujeitos de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas antropogênicas, quando nocivas à manutenção da qualidade de vida. O autor argumentou que a ação civil pública seria instrumento adequado para a defesa de tais vetores ambientais. Ele versou sobre o tratamento do tema na Constituição.

O demandante mencionou o preâmbulo da Lei Fundamental, projetados sobre o art. 1º da Constituição, destacou a importância do reconhecimento da dignidade inerente à condição humana. Versou sobre a constitucionalização dos espaços públicos e privados. A Constituição seria o diploma normativo com aptidão proteção de tais valores, conforme poderia ser inferido da situação brasileira. O art. 225, CF/88, teria assegurado a todos o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, cuidando-se de extensão das normas do art. 5, CF/88. *"A instabilidade climática provocada pelas ações antrópicas, dentre elas o desmatamento florestal ilegal, gera o desequilíbrio ecológico do meio ambiente o qual, por sua vez, impede os seres humanos de usufruírem de uma vida digna e de um mínimo existencial (pleno acesso à saúde, moradia, propriedade, alimentação, segurança, igualdade e liberdade)." Asseverou que a preservação do equilíbrio climático seria obrigação de todos, notadamente dos Estados-Nação, em prol das presentes e futuras gerações.*

O instituto sublinhou que *"O catálogo dos direitos fundamentais vem-se avolumando, conforme as exigências específicas de cada momento histórico. A classe dos direitos que são considerados fundamentais não atende à homogeneidade, o que dificulta uma conceituação material ampla e vantajosa que alcance todos eles. Tampouco a própria estrutura normativa dos diversos direitos fundamentais não é coincidente em todos os casos."* Aludida expansão dos direitos fundamentais encontraria supedâneo também no art. 5º, §2º, da Constituição/88. Os direitos fundamentais seriam fruto de lutas e embates, havidos ao longo dos séculos, de modo que teriam apresentado avanços e retrocessos. *"E o direito de as pessoas viverem em um clima ambientalmente estável e compatível com as necessidades à sua condição humana é, indiscutivelmente, um direito que está acima de qualquer preço, ou seja, é um direito digno, fundamental ao ser humano e a sua própria subsistência, atual e futura!"*

Segundo o movimento-1, a pretensão em causa estaria escorada em direito subjetivos, assegurados a todas as pessoas em solo nacional, e deveres objetivos opostos ao Estado e à comunidade política como um todo. O equilíbrio climático seria indispensável para ser preservar as condições que tornariam a vida possível na Terra. *"A estabilidade climática se trata de uma nova necessidade social essencial à preservação da vida humana e do equilíbrio ecológico."* Cuidar-se-ia de componente da lista de direitos constitucionais fundamentais essenciais à vida, à saúde, à moradia, à alimentação, à dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Versou sobre a efetividade e exibibilidade de prestações decorrentes do direito fundamental ao ambiente equilibrado. Mencionou também o art. 3º da lei 12.187/2009, que dispôs sobre a política nacional sobre mudança do clima. *"As normas de cunho constitucional e infraconstitucional, antes referidas, ratificam o caráter objetivo do direito fundamental à estabilidade climática. Referidas normas, pela sua característica impositiva (cogente), atribuem ao Poder Público (União) o dever de adotar as medidas adequadas de proteção do meio ambiente, dentre elas, aquelas relativas à mitigação da emissão dos gases de efeito estufa – GEE e à adaptação às mudanças climáticas antrópicas."* Repisou cuidar-se de direito fundamental indispensável para a preservação da vida.

Quanto ao mais, o Instituto argumentou que *"O Brasil é um dos países membros-fundadores da Organização das Nações Unidas – ONU. Esta Organização foi fundada em 1945 com o objetivo de promover a cooperação internacional voltada para a paz e para o desenvolvimento mundial. Dentre as Agências componentes da citada Organização, encontra-se a ONU-Meio Ambiente, responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável; e equilibrar o sistema climático global e refrear o aquecimento da temperatura da Terra, causado pela emissão de gases de efeito estufa – GEE ."*

Destacou que a Organização das Nações Unidas - ONU teria deflagrado a implementação do regime internacional de mudanças climáticas – RIMC. O marco de concretização e normatização dos objetivos desse sistema teria se dado no ano de 1992, no Rio de Janeiro, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada Cúpula da Terra, Rio 92 ou ECO/92. Na Conferência teria sido formalizada a primeira Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - *United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC. O Brasil teria ratificado esse tratado internacional aprovando-o por meio do decreto legislativo n. 1/1994 e promulgando-o nos termos do Decreto Federal n. 2.652/1998.

Destacou-se a realização, em 1997, em Kyoto/Japão, a 3. conferência das partes da convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, celebrando-se então o Protocolo de Kyoto, documento internacional climático que teria tido como objetivo controlar a emissão de gases de efeito estufa – GEE na atmosfera. O Brasil teria se tornado signatário do aludido acordo internacional, restando aprovado pelo decreto legislativo n. 144/2002 e promulgado pelo decreto federal n. 5.445/2005. A República Federativa do Brasil teria instituído sua política nacional sobre mudança do clima – PNMC, representada pela lei 12.187/2009. A lei teria sido regulamentada por meio do decreto federal n. 9.578/2018.

Enfatizou que *"lei 12.187, de 29/12/2009, aproveita-se da experiência acumulada e traz um ordenamento orgânico, interdisciplinar e proativo, em consonância a que ocorre em outros países. O fulcro não está apenas na qualidade do ar atmosférico, mas na ação dos gases de efeito estufa (notadamente os compostos de carbono e o metano), no controle desse tipo de poluição que atinge as camadas superiores da atmosfera e, por fim, nas consequências desse impacto sobre a qualidade ambiental, os ecossistemas e a qualidade de vida."*

As medidas de execução dos objetivos da política nacional sobre mudança do clima – PNMC teriam sido atribuídas entes federativos e aos órgãos da administração pública, com destaque para a União Federal, cabendo-lhe atentar para os princípios climáticos norteadores apontados no caput do art. 3º, da lei 12.187/2009 e para as metas de mitigação de emissão de gases de efeito estufa (GEE) estabelecidas no art. 12 da lei 12.187/2009 cumuladas com o disposto no art. 18 do decreto 9.578/2018. Caberia à União a adoção de medidas de proteção do equilíbrio climático no Brasil. Alegou-se que a política nacional sobre mudança do clima – PNMC seria uma política de Estado, de caráter público, constituindo-se em obrigação jurídica exigível em face da requerida. Repisou a menção ao art. 225, CF/88 e à lei 12.187/2009, ao tempo em que transcreveu julgados.

O autor reiterou que *"Percebe-se, portanto, que a União, ao conduzir a política climática brasileira, está condicionada, obrigacionalmente, às normas constitucionais de proteção ambiental (direito fundamental) seja em relação às questões sociais, humanas ou econômicas do país. Nesse sentido, a atuação da União deve ser eficiente, visando atingir os objetivos da política nacional sobre mudança do clima – PNMC, aplicando os instrumentos de controle e de mitigação da emissão dos gases de efeito estufa - GEE."*

O inadimplemento total ou parcial das obrigações jurídicas decorrentes da aludida política nacional sobre mudança do clima - PNMC e no seu respectivo decreto regulamentador - lei 12.187/2009 e decreto 9.578/2018 - caracterizariam violação às normas do art. 23, VI e do art. 24, VI, da Constituição. Ademais, isso implicaria transgressão do art. 225 e §1º CF/88 e a violação à dignidade inerente à condição humana. Tal descumprimento violentaria o art. 6, CF, ensejando comprometimento do dever de proteção do equilíbrio climático. *"A ineficiência ou desobediência da União no cumprimento das obrigações constantes na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC impõe a necessária intervenção do Poder Judiciário, a fim de que a omissão Estatal seja sanada."*

A intervenção judicial nesse âmbito não comprometeria o princípio da separação de poderes e tampouco violentaria a reserva do possível. Transcreveu julgados sobre o tema. A União Federal estaria submetida ao dever de atuar com eficiência nesse âmbito. O Instituto argumentou que *"diante desse contexto, mostra-se clara a legitimidade da sociedade de exigir da União o cumprimento de suas obrigações climáticas (aplicação das normas e atingimento das metas de redução de desmatamento na Amazônia Legal para 3.925,06 km² até o ano de 2020) constantes na política nacional sobre mudança do clima - PNMC."*

Sustentou-se que a União Federal estaria obrigada a reduzir as taxas de desmatamento para 3.925,06 km<sup>2</sup>/ano, no ano de 2020. O decreto 9.578/2018 teria estipulado que o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm deveria se prestar como mecanismo de redução e controle do desmatamento da Amazônia Legal, conforme seu art. 17. Referido plano se prestaria como um dos principais instrumentos de combate às mudanças climáticas em âmbito nacional, atuando diretamente sobre a mudança de uso da terra – MUT da Floresta Amazônica. Esse plano, composto por 04 fases, destinar-se-ia a alcançar a meta de redução, no ano de 2020, de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal, em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, consoante art. 19, §1º, I, do decreto 9.578/2018. *"Considerando que a média de desmatamento relativa aos anos de 1996 a 2005 se estabeleceu no patamar de 19.625,00 km<sup>2</sup>, diminuindo-se 80% desse total chega-se à taxa anual de 3.925,00 km<sup>2</sup> para o ano de 2020, segundo disposto no art. 12, da lei 12.187/2009 e no art. 18 do decreto 9.578/2018. No ano de 2020 a taxa de desmatamento ilegal na Amazônia Legal não poderá ultrapassar o total de 3.925Km<sup>2</sup> (corroborando com o objetivo do desmatamento ilegal zero até o ano de 2030)."*

Contudo, *"o índice PRODES anual de desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2019 (de agosto de 2018 a julho de 2019) foi de 10.129 km<sup>2</sup> (taxa consolidada de 10.1k). Esse índice representa o aumento de 34% do desmatamento dessa região em relação ao ano anterior. Para o ano de 2020, a tendência é de crescimento das taxas de desmatamento em patamares maiores do que ocorreram no ano de 2019, podendo, pelo segundo ano consecutivo, ultrapassar a área de 10.000km<sup>2</sup>."* Os graus de desmatamento detectados pelo sistema DETER seriam sempre ultrapassados pelas taxas de desmatamento identificadas pelo sistema PRODES, indicando que os avisos de desmatamento representariam historicamente um montante menor de área desmatada em relação àquela que, efetivamente, restaria atingida pelo desmatamento. As taxas de desmatamento PRODES de 2020 haveriam de ser maiores do que as de 2019, dado que as taxas DETER de 2020 já teriam ultrapassado, então, as taxas DETER de 2019.

Assim, segundo a peça inicial, *"além da alta probabilidade de a demandada não atingir a meta de diminuição de desmatamento ilegal na Amazônia Legal assumida no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, a tendência é de que o desmatamento no ano de 2020 supere as taxas atingidas nos últimos 11 (onze) anos."* Entre 2017 e 2019, a taxa de diminuição de desmatamento assumida pela demandada teria sido superada pela taxa de desmatamento efetivamente havida na Amazônia Legal - máximo de 3.925 km<sup>2</sup>. *"O plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm apresenta medidas inovadoras, abrangentes, interconectadas e adaptadas ao contexto do desmatamento na Amazônia Legal. Por exemplo, quando da implementação da primeira fase desse Plano (2004 a 2008), foram criados mais de 25 milhões de hectares de unidades de conservação federal. Foram homologados mais de 10 milhões de hectares de terras indígenas. Houve a melhora de mecanismos de monitoramento e controle de desmatamento; houve o estímulo de atividades que optassem por práticas sustentáveis. Nessa primeira fase de implantação do Plano a atuação do governo federal foi fundamental para o processo de mudança positiva na dinâmica do desmatamento ilegal na Amazônia."*

Além disso, *"no ano de 2016, quando iniciou a quarta fase do Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, a taxa de desmatamento reduziu em 59% em relação à média base (1996 – 2005 - 19.625 km<sup>2</sup>). Nesse compasso, para que a meta de redução de 80% para o ano de 2020 fosse atingida, a demandada deveria ter dado manutenção às determinações exigidas no mencionado Plano, a fim de promover a queda do desmatamento de, aproximadamente, 1000 km<sup>2</sup> por ano desde 2016 até 2020. Esta redução gradual do desmatamento não ocorreu!"* A União estaria limitando os orçamentos e modificando as prioridades na execução do plano e apresentando medidas políticas e governamentais contrárias às diretrizes, aos compromissos e às determinações exigidas no aludido documento (PPCDAm). Essas situações tenderiam a comprometer a efetividade dos eixos das ações estratégicas e operacionais impostas na legislação. Isso implicaria, então, a necessidade da intervenção Judicial, a fim de assegurar a efetividade dos compromissos assumidos pela União no plano internacional e também às normas impostas legalmente.

O requerente transcreveu excertos do parecer de Carlos Afonso Nobre: *"De acordo com o relatório de avaliação do PPCDAm, no período de 2012 a 2015, todos os eixos sofreram redução em suas taxas de respostas caindo de 98% para 76%. De todas atividades não executadas, 45% estavam no eixo de apoio às atividades sustentáveis, 30% no monitoramento e fiscalização e 25% no ordenamento fundiário. De 2013 a 2016, mais de 40% do orçamento destinado da fiscalização ambiental foi reduzido, os efeitos passaram a ser sentidos a partir de 2017, quando o número de autuações do IBAMA caiu em todos os estados da Amazônia, mesmo com as taxas de desmatamento em crescimento. (...) O diferencial do PPCDAm é a sua interconexão entre suas ações e seus eixos. Assim, para que o Plano funcione, é fundamental que todos os seus eixos disponham de recursos e infraestrutura para funcionamento. Que tanto os órgãos de regularização fundiária, como os de monitoramento, fiscalização e de desenvolvimento e transferência de tecnologia estejam em pleno funcionamento. Um agravante do desmantelamento do plano em nível federal são as consequências nos planos estaduais criados no âmbito das ações do PPCDAm, os quais dependem das ações de monitoramento do PPCDAm para guiarem e avaliarem as ações estaduais."*

Aduziu, ademais, que o Ministério do Meio Ambiente – MMA não teria apresentado dados suficientes para a avaliação dos resultados alcançados pela União, quanto ao tema, no ano de 2019. No mencionado ano, o Ministério teria elaborado um novo planejamento estratégico, ensejando desuso do Planejamento Estratégico programado para 2014-2022. Não teria apresentado os desdobramentos para o exercício de 2019 das metas concernentes aos objetivos dos Programas Temáticos do Plano Plurianual - PPA 2016-2019. O Ministério teria apresentado o relatório de gestão desvinculado aos resultados relativos aos objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício de 2019. Nesse mesmo ano, teriam havido várias e significativas alterações na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente – MMA, ensejando descontinuidade da implementação da política pública em questão.

O Instituto destacou ter sido promovida a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, com transferência da pasta de estratégia de atuação em mudança do clima para a Secretaria de Relações Internacionais. Teriam sido extintas as instâncias de governança relacionadas com os temas da comissão executiva dos planos de combate ao desmatamento, da comissão nacional para REDD+ e da Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa. Teriam sido reposicionadas as ações relativas ao controle do desmatamento, promoção do manejo florestal sustentável, transferindo-as para a Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. *"Ao todo, o mencionado decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 extinguiu 56 colegiados no âmbito do MMA, conforme lista fornecida pelo Ministério à equipe de auditoria. Além deles, também de acordo com lista fornecida pelo Ministério, outros 22 colegiados foram expressamente revogados por decretos editados a partir de 2019."*

O demandante asseverou que as mudanças havidas no Ministério do Meio Ambiente, no curso de 2019, teriam contribuído para a ineficiência na efetivação das metas do mencionado programa de redução do desmatamento. Ademais, *"Em 2013 a taxa de desmatamento aumentou 28% (5.891 Km<sup>2</sup>) em relação a 2012 (4.571 Km<sup>2</sup>) e seguiu oscilando entre altos e baixos até 2018 mantendo uma média de 6.581 Km<sup>2</sup> ± 1.081, sofrendo grande explosão em 2019 com 10.129 Km<sup>2</sup> de desmatamento. As*

*medidas que levaram o desmatamento oscilar e crescer de modo abrupto nos últimos anos foram associadas ao enfraquecimento das políticas ambientais de controle e combate do desmatamento, de órgãos de fiscalização ambiental, unidos ao discurso do governo de anistia a atores da sociedade que desmatam ilegalmente."*

Reportou-se ainda ao relatório de avaliação elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, alegando ter havido expressiva redução no percentual de execução orçamentária quanto aos programas 2050 – mudança do clima, 2078 – conservação e uso sustentável da biodiversidade e 2083 – qualidade ambiental, considerando o período entre 2016 e 2019. Acrescentou ter havido sensível redução do grau de execução orçamentária quanto aos recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima – FNMC. Aludido fundo estaria destinado a financiar projetos, estudos e empreendimentos alusivos à redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE e à adaptação aos efeitos da mudança do clima.

Em que pese a ligeira ampliação da dotação orçamentária de R\$ 6.778.320,00, prevista para 2018, avançando para R\$ 8.050.000,00 em 2019, na Ação 20G4 – fomento a estudos e projetos para mitigação e adaptação à mudança do clima, a execução dos recursos teria sido de apenas 9% nesse exercício, enquanto em 2018 teria sido de 94%, considerando os valores empenhados. Nos termos do relatório de gestão, o fundo clima não teria subsidiado novas iniciativas em 2019 em razão da revisão do decreto que estabeleceria a composição do seu Comitê Gestor, efetivada em 28 de novembro/2019. *"No entender da Controladoria-Geral da União – CGU, as possíveis causas dessas quedas executivas orçamentárias foram originadas pela não adoção de instrumentos de planejamento e pela expressiva mudança na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente."*

Registrou que, no julgado da ADPF 568, teria sido determinado que, parte dos valores oriundos da Operação Lava-Jato deveriam ser destinados, pela demandada, às ações de proteção da Amazônia Legal, nos seguintes termos: R\$ 1.060.000.000,00, atualizados, em prol da prevenção, fiscalização e ao combate do desmatamento, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira, valor esse a ser distribuído: R\$ 430.000.000,00, com as devidas atualizações, a serem executados de maneira descentralizada envolvendo para tanto a articulação entre o Governo Federal e os Estados da região amazônica. R\$ 630.000.000,00, com as devidas atualizações, a serem executados diretamente pela União, por meio de ações como as operações de garantia da lei e da ordem (GLO), ao amparo de orçamento no âmbito do Ministério da Defesa para atuação, inclusive nos termos do art. 16-A da lei complementar 97/1999. Parcela do aludido montante também haveria de ser destinada a ações de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; além de fomentar ações de regularização fundiária e de assistência técnica e extensão rural, ambas ao amparo de orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Nos termos da peça inicial, *"O montante de R\$ 430.000.000,00 foi distribuído pela demandada da seguinte forma: R\$ 230.000.000,00 ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; R\$ 140.000.000,00 ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; e R\$ 60.000.000,00 ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Referidos órgãos federais receberam a incumbência de repassar os valores a eles distribuídos aos Estados componentes da Amazônia Legal."* Por outro lado, a quantia de R\$ 630.000.000,00 haveria de ser destinada como segue: R\$ 50.000.000,00 ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; R\$ 35.000.000,00 ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; R\$ 15.000.000,00 ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, e R\$ 530.000.000,00 haveriam de ser repassados ao Ministério da Defesa. Pela distribuição dos recursos destinados à proteção da Amazônia Legal realizada pela demandada, percebe-se que os órgãos federais que atuam diretamente com questões ambientais no país haveriam de receber, em conjunto, tão somente R\$ 100.000.000,00. Em contrapartida, o Ministério da Defesa obteria R\$ 530.000.000,00, cerca de 84% do total.

Argumentou que *"para as ações de proteção da Amazônia Legal o Ministério da Defesa destinou, no ano de 2019, apenas R\$ 36.000.000,00 para as Operações de GLO. O restante, no montante de R\$ 494.000.000,00 (a maior parte), foi destinado para as ações de Proteção, Fiscalização e Combate a Ilícitos na Amazônia Legal. No ano de 2020 somente ocorreu a reabertura dos créditos recebidos no ano de 2019, que ainda não haviam sido utilizados."* Asseverou ainda que as desarticulações que teriam ocorrido, segundo sustentou, nos setores do Ministério do Meio Ambiente – MMA, os remanejamentos das pastas ambientais para setores não especializados nessa área; a redução nos orçamentos e a não utilização do total desses orçamentos em prol da proteção da Amazônia Legal teriam ensejado significado enfraquecimento das diretrizes estratégicas e operacionais constantes no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Com isso, o desmatamento da Amazônia, parcela situada em território brasileiro, teria avançado de forma grave. A União teria atuado com descaso para com a florestal, descumprindo os deveres impostos pela lei.

O demandante transcreveu excertos de parecer empregado como amparo para a deflagração da ação civil pública em causa: *"Relatório do Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2019) mostrou que além do congelamento das demarcações de TIs [Territórios Indígenas], o desmatamento disparou, aumentando mais de 50% de 2017 a 2018, além do aumento dos casos de invasão de TIs. De acordo com o PRODES, em 2019 o 186 Classificada como patrimônio nacional, art. 225, §4º, da CF. desmatamento no interior de TIs registrou o marco de 490,8 km², com a Terra Indígena Ituna/Itatá como a TI com a maior área desmatada na Amazônia. Vale mencionar que em abril de 2020, após uma equipe de reportagem do fantástico acompanhar uma operação do IBAMA na TI Ituna/Itatá onde flagraram intensa atividade garimpeira, o Ministro do Meio Ambiente exonerou do cargo o agente do IBAMA chefe da operação. (...) Outra medida de grande impacto, foi a MP 886 de 2019, que transferiu a responsabilidade pela demarcação de terras indígenas da Funai para o Ministério da Agricultura, que passa a ser responsável pela demarcação de terras indígenas, inclusive em zonas de expansão e conflito com o agronegócio. Além disso, as pressões pela abertura das TIs à atividades econômicas externas se intensificaram. No início de 2020 entrou em tramitação a PL 191/2020 que prevê a criação de normas para pesquisa de lavra minerária e potenciais para aproveitamento hidrelétrico no interior de TIs."*

O instituto apresentou gráfico versando sobre a evolução do grau de desmatamento em terras indígenas, entre 2008 e 2019. Aduziu que *"Verifica-se que, as atitudes prejudiciais que a demandada vem adotando em relação à Amazônia Legal afetam direta e indireta ao mínimo existencial ecológico dessa região especial, as quais refletem em todos os ecossistemas ali existentes, tais como nas terras indígenas, nas unidades de conservação federais, nos projetos de assentamento, entre outras áreas sob a tutela da União Federal."*

Tais atitudes teriam implicado fissuras no plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal – PPCDAm, comprometendo sua eficácia e desenvolvimento e contribuindo para gradativo desmatamento da Amazônia Legal. O instituto destacou a ausência de inclusão das áreas de unidade de conservação e das terras indígenas em todos os eixos do Plano, na qualidade de alvos de prioridade contínua, tanto em relação aos mecanismos de fiscalização, quanto em relação a realização de ações de incentivo às iniciativas de produção sustentáveis para seus habitantes. Mencionou ainda a ausência de ações efetivas de combate ao desmatamento em assentamentos rurais; a ausência de monitoramento contínuo de localidades que teriam deixado a lista de municípios prioritários, situação que facilitaria o cometimento de atos ilícitos envolvendo o

desmatamento da região composta pela Amazônia Legal. Não teria atuado com foco, quanto à utilização de cadeias produtivas sustentáveis e não teria proporcionado assistência técnica à população local, a fim de que a produção não ficasse atrelada somente à agricultura e à pecuária, mas à produção sustentável utilizando as matérias-primas advindas da própria floresta.

A União contaria com experiência técnica; com recursos adequados e suficientes e com conhecimento de atuação no combate e na redução do desmatamento. Ela teria adotado ações mais ativas por época da implantação das três primeiras fases do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, apontando para um possível atingimento da meta de redução do desmatamento ilegal de no máximo 3.925,00 Km<sup>2</sup> para o ano de 2020. Contudo, a partir da 4. etapa, ela teria passado a atuar de modo negligente, deixado de empregar os esforços necessários para redução do grau de desmatamento na Amazônia Legal, afrontando o art. 225, CF, e os compromissos assumidos internacionalmente. O Instituto reiterou que, *"por todas as razões fáticas e de direito aqui apresentadas, incontestável a obrigação da União de cumprir com a meta máxima de desmatamento ilegal na Amazônia Legal, para o ano de 2020, de 3.925,00 Km<sup>2</sup>, segundo disposto no art. 6º, 12, da lei 12.187/2009, no art. 18 e art. 19, §1º, I, ambos do decreto 9.578/2018 e no plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm."*

O requerente argumentou ser caso de inversão do ônus da prova, na forma do art. 373, §1º, CPC/15, também aplicável no âmbito das ações civis públicas. Destacou cuidar-se de demanda destinada à proteção de interesses difusos, na medida que a proteção da Amazônia tocaria de perto às presentes e futuras gerações. D'outro tanto, ele seria tecnicamente hipossuficiente, por conta da dimensão da causa envolvida, encontrando-se em situação de vulnerabilidade em face da União Federal. Dever-se-ia atribuir à requerida o encargo demonstrativo, a fim de comprovar neste processo que ela haveria de *"(i) cumprir, até o ano de 2020, a meta de desmatamento ilegal da Amazônia Legal de, no máximo, 3.925,00 Km<sup>2</sup>; (ii) que vem cumprindo com as ações adequadas e exigidas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm (vinculado à Política Nacional sobre Mudança Climática – PNMC), especialmente no que tange às exigências definidas na 4ª (quarta) fase do referido Plano; e (iii) que suas ações e/ou omissões adotadas na governança ambiental e climática brasileira não influenciaram no desequilíbrio e consequente elevação dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, nem fomentaram a elevação dos níveis de emissão de gases de efeito estufa – GEE."* Mencionou a súmula 618, STJ, o art. 6º, VIII, da lei n. 8.078/1990, o art. 21 da lei 7.347/1.985, transcreveu julgados sobre o tema, sublinhando a importância do princípio da precaução nesse âmbito.

O instituto detalhou seus pedidos, anexou documentos e sustentou que a causa seria de valor incomensurável, não havendo como cumprir o art. 292, CPC.

Ao prelibar a petição inicial - movimento 3 - enfatizei que a demanda estaria submetida, de fato, à alçada da Justiça Federal, por força do art. 109, I, Constituição Federal/1988 e art. 10 da lei n. 5010/1966. Por outro lado, em princípio, a presente ação civil pública haveria de tramitar perante esta Subseção de Curitiba, conforme art. 109, §2º, Constituição Federal/88, sem prejuízo do caráter nacional dos interesses debatidos no seu âmbito. Destaquei que, por força do art. 21 da lei 7.347/1985, seriam aplicáveis ao rito da ação civil pública alguns dispositivos veiculados no código de defesa do consumidor - lei 8.078/1990. Discorri sobre a cogitada aplicação da norma do art. 2º-A, lei 9494/1997, com a redação veiculada pela MP 2.180-35/2001, ao tempo em que destaquei os critérios para aferição de eventual litispendência no âmbito de ações civis públicas.

Registrei que *"Em primeiro exame, o instituto autor é uma associação constituída em 08 de outubro de 1986, com prazo indeterminado, com sede em Curitiba, tendo por escopo estimular o desenvolvimento ecologicamente sustentável, segundo se infere do estatuto juntado no movimento-1. Segundo o art. 11, §3º do referido estatuto, o Instituto está proibido de distribuir excedentes aos seus associados."* O instituto autor estaria legitimado a deflagrar esta demanda coletiva, conforme lógica do art. 8º, III, Constituição

Diante do alcance da pretensão deduzida na peça inicial, reputei haver litisconsórcio passivo necessário com o INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, regrado pela lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Determinei que a autora emendasse a peça inicial, atribuindo valor à causa, conforme art. 291, CPC, devendo também apresentar documentos complementares, quanto à identificação dos seus diretores, responsáveis pela subscrição do instrumento de procuração. Registrei a necessidade da oportuna intimação da Procuradoria da República para atuação no caso na condição de fiscal da aplicação da lei, conforme lei 7.347/1985.

O Instituto emendou a peça inicial no movimento 8, argumentando que o art. 138, CPC, lhe asseguraria a solicitação de participação de entidade especializada para auxiliar o Juízo. Argumentou que o INPE deveria ser admitido na causa na condição de *amicus curiae*, de modo a contribuir para a elucidação dos fatos relevantes para solução da controvérsia. *"Esta é a pretensão do demandante neste caso concreto! O INPE, na qualidade de sujeito do processo1, será a entidade especializada que atuará como auxiliar do juízo na qualidade de amicus curiae. A intervenção colaborativa especial do INPE2 faz-se imperativa na presente lide, diante da sua expertise peculiar (aptidão técnica) em atuar i) nas questões que envolvem matéria climática no Brasil; ii) no levantamento e monitoramento de dados sobre o desmatamento que ocorre na Amazônia Legal; e iii) no acesso a instrumentos tecnológicos dedicados ao desenvolvimento sustentável e a estudos ambientais."* O INPE seria a entidade científica responsável pelo desenvolvimento do sistema PRODES - projeto de monitoramento do desmatamento na Amazônia e do sistema DETER - sistema de detecção de desmatamento em tempo real, ambos utilizados para monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal. Referidos sistemas detectariam e publicariam os índices de desmatamento, oportunizando o acompanhamento desses índices diariamente e anualmente. O INPE possuiria função e finalidade especialmente atreladas aos fatos em debate nesta demanda coletiva.

O mencionado instituto de pesquisa manteria relações de cooperações científicas com muitas empresas e instituições brasileiras, dentre as quais a Associação dos Pesquisadores do Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Telecomunicações e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social, configurando-se uma entidade dotada de elevada credibilidade científica e técnica. Enfatizou que o INPE haveria de ingressar na causa na condição de *amicus curiae*. Atribuiu à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a título simbólico. O demandante detalhou a identificação e qualificação dos representantes legais pela sua gestão, ao tempo em que detalhou os pedidos, anexando documentos.

A União Federal manifestou-se no movimento-11, argumentando que *"sem prejuízo da contestação que será apresentada quando houver a citação da União pelo juízo competente, cabe trazer ao conhecimento desse r. Juízo a existência de ações judiciais de controle concentrado onde são discutidas a imposição à União da adoção de ações de comando e controle para o combate ao desmatamento na Amazônia, havendo identidade de objetos, de modo que deve ser aferida e reconhecida a conexão e determinada a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal para reunião dos processos para decisão conjunta."* Mencionou a Nota SAJ n. 441/2020/CGIP/SAJ/SG/PR, destacando *"A Arguição de Descumprimento de Preceito*



*Fundamental n. 743 contém pedido para que a União retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 746 também objetiva, entre outros, a adoção de esforços operacionais para implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal- PPCDAm. Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54 contém pedido para que o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente promovam ações concretas no sentido de coibir o desmatamento da Amazônia. Ainda, existe a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, de autoria conjunta dos partidos políticos PSB, REDE, PDT, PARTIDO VERDE, PT, PSOL e PCdoB, que imputam ao Governo Federal o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)."*

A demandada alegou haver litispendência entre as causas em questão, postulando a extinção deste processo sem solução de mérito. Caso essa não fosse a deliberação do Juízo, que fosse apreciada a eventual adequação da emenda da peça inicial, ao fim de se delimitar o conteúdo da pretensão debatida em Juízo.

No movimento 12, o Ministério Público Federal disse ter deflagrado ação civil pública com pretensão semelhante, deduzida perante a 7ª Vara Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, e que teria restado distribuída perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, alegando que *"a meta prevista na Política Nacional de Mudanças Climáticas, no Acordo de Copenhague e no PPCDAm está irremediavelmente descumprida, visto que, segundo o Sistema DETER, do INPE, o desmatamento para fins de alertas desde agosto de 2019 e até março de 2020 já chegou a 5.457 km²."*

A Procuradoria da República enfatizou que *"Na ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal foram incluídos no polo passivo União Federal, IBAMA, ICMBio e FUNAI e deduzidos diversos pedidos que, embora diversos daqueles apresentados pelo IEA na presente demanda, tem como fundamento comum o crescente índice de desmatamento na Amazônia Legal e a desídia dos órgãos públicos na redução desses índices e cumprimento das metas definidas na Política Nacional de Mudanças Climáticas, no Acordo de Copenhague e no PPCDAm (ACP n. 1007104-63.2020.4.01.3200)."* Destacou-se ainda a distribuição das ADPFs n. 743, 746, 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743 teria sido distribuída em 18/09/2020 pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo como objeto atos comissivos e omissivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativamente à questão ambiental nos biomas Amazônia e Pantanal. Os pedidos deduzidos nessa ADPF teriam sido transcritos na decisão monocrática proferida em 28/09/2020 pelo Ministro Marco Aurélio.

Por seu turno, a arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 746 teria sido formalizada em 25/09/2020 pelo Partido dos Trabalhadores e teria como objeto a omissão do Poder Executivo Federal nas questões ambientais dos biomas Amazônia e Pantanal. Os pedidos teria sido detalhados na decisão monocrática proferida pelo Ministro Marco Aurélio em 1º/10/2020. Nas ADPFs 743 e 746 a Procuradoria-Geral da República teria assinalado a coincidência parcial de objetos com a ADPF n. 708 e requereu a redistribuição por prevenção ou dependência, a teor dos artigos 67, § 5º, e 77-B do Regimento Interno do STF, pendendo, então, de deliberação.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760 teria sido deduzida em 12/11/2020 pelo Partido Socialista Brasileiro, Rede Sustentabilidade, Partido Democrático Trabalhista, Partido Verde, Partido dos Trabalhadores, Partido Socialismo e Liberdade e Partido Comunista do Brasil, apresentando como escopo *"a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal ('PPCDAm'), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional."* Na ADPF n. 760 o Ministro Luiz Fux teria deliberado, em 16/11/2020, que os pedidos abrangeriam aqueles deduzidos na ADO 54, e determinou a distribuição por prevenção. Na ADO 54 teria sido apontada a omissão do Poder Executivo no combate ao desmatamento na Amazônia, requerendo que fosse *"declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, §2º, da Constituição."*

Em que pese a correlação entre as causas de pedir desta ação civil pública e das ADPFs n. 743, 746, 760 e da ADO n. 54, não haveria identidade entre as demandas - segundo enfatizou o MPF -, dada a natureza substancialmente diversa das causas: objetiva e abstrata das ADPFs e da ADO, ao viabilizar o controle concentrado, em cujo âmbito a controvérsia quanto ao descumprimento de preceito fundamental seria o objeto principal da ação, com eficácia *erga omnes*; subjetiva e concreta da ACP, ao permitir o controle de constitucionalidade difuso, até mesmo por omissão do Poder Público, exercido incidentalmente ao objeto principal, irradiando seus efeitos somente para as partes do processo. Por conta do exposto, não haveria efetiva litispendência entre esta demanda e as ações submetidas originalmente ao crivo do Supremo Tribunal.

Acrescentou não ser caso de remessa dos autos ao Supremo Tribunal, por conta de cogitada conexão processual. *"Primeiramente, pela competência territorial absoluta para processamento e julgamento de ação civil pública, ex vi do art. 2º da Lei n. 7.347/85. Ressalte-se que não há comando nem na Lei n. 9.882/99, nem no Regimento Interno do STF que autorize a exceção a tal regra ou determine a declinação de feitos correlatos a ADPF. Ademais, entendimento que reconhece tal possibilidade se afiguraria inconstitucional por vulnerar inexoravelmente o princípio do juiz natural."* Asseverou que, em caso de possível conflito entre deliberações judiciais, seria dado à Suprema Corte suspender os processos distribuídos nas demais unidades do Poder Judiciário.

A Procuradoria da República asseverou ser *"inviável a suspensão da presente ação civil pública ou sua remessa para o STF. É o caso, entretanto, de reconhecer a existência de conexão entre a presente ação coletiva e a ACP n. 1007104-63.2020.4.01.3200, em trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, dada a identidade das ações e da causa de pedir."* Assim, o MPF apresentou promoção em prol da declinação da competência a favor do Juízo da 7.ª VF da Subseção do Amazonas. Apresentou cópia da peça inicial da demanda de autos n. 1007104-63.2020.4.01.3200.

No movimento 14, o Instituto autor enfatizou que não haveria continência entre as demandas em causa, já que as partes seriam distintas nos processos relacionados pelo MPF e pela União Federal. Os requisitos do art. 56, CPC/15, não teriam sido atendidos na situação em exame. O Instituto teria pedido seu ingresso, enquanto *amicus curiae*, na causa distribuída perante o STF, ADPF 760. Argumentou que *"a participação do ora demandante como amicus curiae na ADPF 760 não o caracteriza como parte naqueles autos, uma vez que sua participação atinge a qualidade única de sujeito no processo (o amicus curiae não assume característica de parte processual, já que apenas auxilia o Juízo)."* Asseverou que as causas de pedir secundárias não complementarariam o pedido. *"Em análise da exordial da ADPF 743, da ADPF 746, da ADO 54 e da Ação Civil Pública sob n. 1007104-63.2020.4.01.3200 identifica-se, claramente, que o objeto essencial dessas ações judiciais, ou seja, a causa de pedir;*

*não se coaduna com o objeto específico da presente Ação Civil Pública Climática de Obrigação de Fazer. Confirma-se esta afirmação pelo próprio conteúdo dos objetos apontados nessas ações, os quais apresentam-se abaixo, para melhor esclarecimento."*

O Instituto transcreveu os pedidos deduzidos nas demandas mencionadas pela União e pelo MPF. *"Pelos trechos acima referidos, ratifica-se a distinção na pretensão jurídica (causa de pedir) das mencionadas ações judiciais e esta demanda coletiva climática. Isto porque a causa de pedir (objeto) constante nessas demandas judiciais NÃO pretende exigir da União o cumprimento da obrigação (de fazer) específica de diminuir o desmatamento ilegal da Amazônia Legal, a fim de que no ano de 2020 esse índice não ultrapasse a taxa de 3.925km, como ocorre na presente ação climática de caráter coletivo. Mencionada obrigação normativa está determinada no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC."* O próprio Ministério Público Federal teria enfatizado a ausência de identidade entre as demandas, o que inibiria a declaração da alegada constinência e litispendência. D'outro tanto, tampouco se poderia declarar a aventada a continência quanto à ADPF 760, reportando-se à manifestação do MPF.

Ademais, tampouco haveria conexão entre os processos, dado não terem sido atendidos os requisitos do art. 55 do CPC/15. As causas teriam objetos distintos entre si, tampouco havendo identidade entre os requerimentos deduzidos, de modo que a declaração da conexão não se justificaria. *"Não bastasse, imperativo destacar que as ações constitucionais em debate são objetivas, concretas e de competência originária exclusiva do Supremo Tribunal de Justiça – STF. A presente ação coletiva climática possui característica subjetiva, abstrata e não são de competência originária do Tribunal Supremo. Referidas distinções processuais e materiais são impecilhos naturais de reunião de competência de julgamento e, por consequência, de declaração de conexão."* A ADPF 760 teria sido distribuída depois da deflagração desta ACP, de modo que o presente Juízo seria prevento em face da Suprema Corte, o que inibiria a declinação da competência a favor do STF, por conta dos limites do art. 55, CPC/15, reportando-se ao art. 5º, §3º, da lei 9.882/1999.

A Suprema Corte não teria determinado a suspensão de demandas correlatas à ADPF 760, de modo que a presente ação civil pública haveria de tramitar regulamente. O Instituto autor argumentou, além disso, que não haveria conexão entre esta *"ação civil pública climática de obrigação de fazer e a ação civil pública n. 1007104-63.2020.4.01.3200 ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Amazonas."* A pretensão deduzida naquela demanda, deflagrada perante a Subseção do Amazonas, versaria sobre um objeto mais limitado do que o debatido nesta causa. *"Percebe-se que o intuito específico da ação coletiva ajuizada na Justiça Federal do Amazonas é de instigar os agentes administrativos governamentais a implementarem medidas de combate e controle dos infratores ambientais que atuam, prejudicialmente, nos pontos da Amazônia com maior ameaça de destruição, os chamados hotspots ecológicos."*

Ainda segundo o requerente, *"Constata-se, portanto, que a causa de pedir das citadas ações coletivas são totalmente distintas: uma pretende melhorar a gestão de proteção dos principais hotspots da Amazônia; a outra pretende fazer cumprir com as determinações da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, especificamente aquelas apontadas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Por consequência, os pedidos destas demandas seguem caminhos naturalmente distintos, como bem se constata quando da análise dos requerimentos das respectivas exordiais."* O autor anexou documentos - movimento 14.

No evento - 15, o autor juntou cópia do relatório técnico para embasamento de ação civil pública atualizado até o mês de dezembro de 2020, dizendo que *"Com o término do ano de 2020 e consequentes atualizações na base de dados dos sistemas PRODES e DETER, o ora demandante apresenta, neste ato, o Relatório Técnico para Embasamento de Ação Civil Pública devidamente atualizado até o mês de dezembro de 2020. Neste documento, o Assistente Técnico do autor, Prof. Dr. Carlos Afonso Nobre, apresenta a comparação analítica atualizada entre os dados científicos do sistema PRODES e do sistema DETER desde o ano de 2015 até o ano de 2020. (...) O relatório técnico para embasamento de ação civil pública, ora atualizado, também nos demonstra a expressiva elevação dos níveis de desmatamento da região amazônica no ano de 2020. No município de Porto Velho/RO, por exemplo, a área desmatada em 2020 foi de 449,66 km<sup>2</sup>. "*

Além do mais, *"Mencionadas taxas de desmatamento possuem como um de seus fatores de elevação a própria atuação comissiva e omissiva da União, quando do gerenciamento das políticas públicas de proteção da Amazônia Legal.(...) No ano de 2020, o total de desmatamento ocorrido na Amazônia Legal foi de 11.088Km<sup>2</sup>, índice muito distante da meta normativa assumida pela União de 3.925,06Km<sup>2</sup> para o ano de 2020."*

Prolatei decisão no movimento-18, registrando que a causa se submeteria à alçada da Justiça Federal, conforme art. 109, I, Constituição Federal e art. 10, da lei n. 5.010/66. Destaquei que aparentemente a distribuição da ação civil pública perante esta Subseção estaria em conformidade com o art. 109, §2º, CF, também revelando-se escorreita, em princípio, a sua tramitação perante esta 11.VF. Posterguei a apreciação da alegada conexão entre as demandas para a fase do saneamento da demanda, conforme art. 357, CPC. Anotei que os elementos dos autos sinalizariam, em primeiro exame, para a conexão desta causa com a ação civil pública distribuída perante a Subseção do Amazonas, mencionando também o jugado RE 1.101.937, STF.

Determinei a intimação do INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para, querendo, manifestar-se a respeito do seu interesse em ingressar na demanda na condição de *amicus curiae*, por conta do quanto foi requerido na inicial. O Instituto Nacional de Pesquisas foi intimado, conforme movimento-19, respondendo: *"Assim, o INPE agradece o convite realizado para integrar como amicus curiae o processo na Carta de Intimação n. 700010479813, mas entende que sua participação já de dá por meio das informações disponibilizadas na plataforma TerraBrasilis, sendo tais informações suficientes para o julgamento do cumprimento da sentença da ação. Caso exista necessidade de informações mais técnicas, referentes a execução do monitoramento, o INPE permanecerá inteiramente à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário."*

Despachei o processo no movimento 22, reputando não haver efetiva litispendência entre as demandas, por conta da distinção entre as pretensões deduzidas em cada um dos processos. D'outro tanto, declinei da competência para o processo e julgamento desta demanda a favor do 7. VF da Subseção do Amazonas: *"Em que pese o respeito à argumentação do autor, impõe-se a declinação da competência a favor do r. Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, perante o qual tramita a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200."*

A parte autor interpôs o agravo de instrumento 5033746812021404 0000, insurgindo-s contra aludida deliberação. A Desembargadora Relator deferiu o processamento do agravo com efeitos suspensivos, em data de 19 de agosto de 2021. O TRF4 julgou procedente o agravo, reputando que a causa deveria ser processada perante este Juízo Substituto da 11.VF de Curitiba. A União opôs embargos declaratórios - movimento 39 dos autos do agravo - não acolhidos pelo TRF4. A requerida interpôs, então, o

REsp 2165562, cujo processamento foi indeferido pelo Tribunal Regional. Seguiu-se a interposição de agravo no REsp 2165562/PR, indeferido monocraticamente em 13 de dezembro de 2022. Em 24 de abril de 2023, o STJ indeferiu o agravo interno interposto pela União Federal, mantendo, portanto, a tramitação do presente processo nesta 11.VF.

Determinei, no evento 38, a designação de audiência de conciliação, a fim de poder viabilizar o diálogo entre as partes na demanda, conforme art. 334, Código de Processo Civil. Acolhi, na ocasião, a peça de evento-20, por não divisar motivos suficientes para requisitar a atuação do INPE na condição de *amicus*, sem prejuízo da eventual requisição de informações, na forma diatada pelo art. 438 e art. 537, Código de Processo Civil. A União postulou que o ato fosse promovido com o emprego de mecanismos de teleconferência - evento 76 -, o que deferi no movimento 78. Deferi o pedido de movimento 108, assegurando às partes a apresentação de elementos técnicos, relevantes para o caso.

Anexou-se cópia de petição inicial de uma ADPF, deflagrada pelo PSB, pela Rede Sustentabilidade, PDT dentre outros partidos, vinculada às ADPFs 747 e 755, conforme mov. 120, versando sobre *"Até 2021, a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km² até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário."*

A União Federal postulou que a presente demanda fosse suspensa até que sobreviesse o julgamento definitivo da ADPF 760 pelo Supremo Tribunal, dado o risco de soluções conflitantes. Ela reportou-se ao art. 311, V, CPC. Conduzi audiência de conciliação - evento 125 -, sem que se lograsse êxito em obter composição entre os contendores. O requerente peticionou no evento 131, repisando argumentos esgrimidos na peça inicial e apresentando parecer elaborado por César Rodríguez Garavito e por Melina de Bona. No movimento 134, a parte autora postulou que fosse oportunamente intimado para apresentação de réplica, tão logo a resposta da União Federal fosse anexada aos autos.

A requerida contestou a pretensão do autor no movimento 135, argumentando que a petição inicial seria inapta, eis que não teria sido instruída com cópia da ata da assembleia do instituto, em cujo âmbito houvesse sido aprovada a deflagração desta causa. Com isso, a parte autora não teria atendido o art. 2º-A da lei n. 9.494/1997, projeção do art. 5º, XXI, da Constituição Federal. Reportou-se aos julgados RE 573.232 - tema 82 e RE 612043 - tema 499, de replicação cogente pelos demais juízos, por força do art. 927, Código de Processo Civil/15. Ademais, o autor não teria interesse processual no caso, quanto ao pedido "d" da peça inicial, dado que o sistema PRODES já seria utilizado para o fim perseguido pelo demandante. A União transcreveu excertos de manifestação do INPE a respeito do tema. *"O INPE, portanto, mantém a disponibilização de seus dados PRODES, DETER e QUEIMADAS, continua atuando na busca de outras fontes de recursos, e parcerias com instituições públicas e/ou privadas que tem interesse em apoiar o sistema de monitoramento dos biomas brasileiros mantido pelo Instituto. O INPE continuará disponibilizando os dados, através da plataforma TerraBrasilis com os dados abertos a toda comunidade. Podemos afirmar que até o presente momento o sistema continua operando e disponibilizando os resultados à toda sociedade."*

A União Federal argumentou que o requerente haveria de ser instado a endereçar sua pretensão também em face dos Estados integrantes da Amazônia Legal. *"Tratando-se de atos que envolvem, dentre outros fatores, questões afetas à segurança pública, e sendo a proteção do meio ambiente uma competência comum a todos os entes federativos, imperiosa a necessidade de emenda à inicial, determinando-se ao autor que inclua no polo passivo do feito os Estados de Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Amapá."* Enfatizou cuidar-se de obrigação concorrentes com os Estados-membros a tarefa de zelar pela Amazônia, conforme art. 23, VI e VII, art. 225, art. 144, Constituição, art. 6º, IV, VI, VI, e §1º da lei n. 6.938/1981, art. 8º, V, da lei complementar 140/2011. Aduziu que a Subseção de Curitiba seria incompetente para o caso, dado que o alegado dano seria, segundo a peça inicial, na Amazônia Legal, cabendo apenas à Subseção do Amazonas deliberar sobre o tema, conforme art. 2º da lei n. 7.347/1985 c/ art. 93, II, da lei n. 8.078/1990.

A requerida enfatizou que, quando menos, a presente demanda haveria de ser suspensa no aguardo da solução definitiva da ADPF 760. Aludido julgamento constituir-se-ia em questão prejudicial para a evolução desta ação civil pública. Segundo a União, *"o verdadeiro motivo da reunião de processos por conexão é evitar dispositivos contraditórios entre diversas sentenças ou decisões judiciais. Em resumo: evitar a prolatação de decisões conflitantes, em respeito à efetividade das determinações do Poder Judiciário e à própria segurança jurídica que deve nortear o desenrolar das relações sociais controvertidas em juízo. Nesse sentido, se não é possível a esse MM. Juízo remeter o presente feito ao STF, considerando as limitações decorrentes das questões relacionadas à competência absoluta e a diversidade de ritos processuais, é plenamente viável, e até mesmo recomendável, considerando a existência da questão prejudicial externa (e prévia) apontada acima (julgamento já iniciado da ADPF n. 760), que se suspenda esta ACP com base no art. 313, V, 'a' do CPC."*

Ademais, *"tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento Fundamental (ADPF) n. 760, que, em suma, também tem como causa de pedir o desmatamento na Amazônia Legal e o descumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade internacional, imputados pelos autores como consequências da inobservância do PPCDAm, da implementação de contingenciamento orçamentário para a área ambiental, da desregulação ambiental com impactos diretos sobre a proteção da Amazônia e das modificações na estrutura administrativa do Ministério do Meio Ambiente. Como pedidos principais, requereu-se que fosse determinado à União e aos órgãos e às entidades federais competentes que executassem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, que, até 2021, houvesse a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, que fosse implementada a redução efetiva e contínua, até a sua eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, que houvesse o incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, o atendimento, imediato (até 2021) ou progressivo dos demais resultados esperados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se cronograma para tanto, que a União que efetivasse o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos."*

Transcreveu a ementa do acórdão do TRF4, agravo de instrumento n. 5021980-65.2020.4.04.0000, decisão de 09 de dezembro de 2021. Ela postulou, em caráter subsidiário, que esta causa fosse suspensa até que sobreviesse julgamento definitivo das ADPFs 743 e 746 e das ADOs 54 e 60 (ADPF 708), aludindo à Nota SAJ n. 170 / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR, do Gabinete da Presidência da República, opinando em prol da suspensão desta demanda no aguardo da solução dos processos em questão, submetidos ao crivo do Supremo Tribunal. A União impugnou a pretensão deduzida na peça inicial, argumentando que o cumprimento do aludido plano de ação não teria sido descontinuado, ao contrário do aventado pelo Instituto. *"Cumprir refutar as alegações no sentido de que o PPCDAm teria sido descontinuado. O MMA trabalhou, durante 2019, na transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023. Não houve solução de continuidade entre um e outro. A 4ª fase do PPCDAm havia demonstrado esgotamento de resultados, sendo necessárias novas soluções para prevenção e combate ao desmatamento ilegal."*

A requerida disse que o mencionado plano nacional para controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa 2020-2023 seria composto de cinco eixos: tolerância zero ao desmatamento ilegal, regularização fundiária, ordenamento territorial, pagamentos por serviços ambientais e bioeconomia. Quanto à tolerância zero ao desmatamento ilegal, estariam incluídas ações diretas de fiscalização e combate desmatamento ilegal e incêndios florestais. Nesse âmbito, ganhariam destaque a Operação Guardiões do Bioma, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com mobilização de profissionais especializados de diversas instituições — Corpos de Bombeiros Militares, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ibama e ICMBio. Também mereceriam destaque as operações de apoio ao Ibama e ao ICMBio, promovidas pelo Departamento da Polícia Federal na Amazônia Legal nas ações de fiscalização e de repressão ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais, e de combate aos incêndios florestais e queimadas, conforme portarias n. 9, de 13 de janeiro de 2022; e portaria n. 1, de 5 de janeiro de 2022. Mencionou, ademais, a operação do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN (decreto 8.914/2016); aludiu à manutenção da média histórica de autos de infração e de embargos lavrados pelo IBAMA nos anos de 2020 e 2021, resultando num valor inicial de mais de 2 bilhões de reais em multas em 2021. Registrou a redução do desmatamento por corte raso nas TIs da Amazônia Legal no biênio 2019 e 2020, na ordem de 21% e sustentou ter havido redução de 15% do índice de avisos de desmatamento da Amazônia, nos 9 meses da Operação Verde Brasil.

Asseverou, ainda, que *"Nos eixos da Regularização Fundiária e Ordenamento Territorial, tem havido enorme esforço do Poder Executivo Federal em promover e liderar arranjos institucionais operacionais a fim de fortalecer os instrumentos de regularização ambiental dos imóveis rurais: Cadastro Ambiental Rural (CAR), Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA), em pleno alinhamento com os objetivos do Código Florestal Brasileiro. No eixo Pagamentos por Serviços Ambientais, partindo da linha de ação inaugurada pelo Código Florestal Brasileiro, destaca-se a sanção à Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Foi então instituída a Câmara Temática Consultiva sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (CCT PSA), objetivando propor iniciativas de promoção ao mercado de serviços ambientais."*

Ademais, *"No eixo Bioeconomia, o objetivo é fomentar as cadeias produtivas e o empreendedorismo local de produtos madeireiros e não-madeireiros, com uma nova modelagem de desenvolvimento. Nessa linha, o Poder Executivo Federal tem dado ênfase, por meio do seu Serviço Florestal Brasileiro, às concessões florestais, tendo havido avanços nas concessões entre 2019 e 2021. Em 2021, o Poder Executivo Federal dobrou os recursos para os órgãos de fiscalização ambiental, Ibama e ICMBio, acrescentando R\$ 270 milhões aos R\$ 228,1 milhões do orçamento anual do MMA. Esse montante totaliza um aumento de 118,4%, cerca de meio bilhão de reais especificamente direcionado para ações de comando e controle, refletindo o compromisso com a proteção das florestas e em atingir as metas para eliminar o desmatamento ilegal. Além disso, já está em andamento concurso público para 739 novos servidores públicos para o Ibama e o ICMBio."* Tais medidas denotariam a ausência de omissão ou negligência da União Federal no trato da questão ambiental, quanto à Amazônia Legal.

A requerida reportou-se à legislação: (a) lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, por meio da qual teria sido instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC; (b) a lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; (c) lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, responsável por regulamentar o artigo 225 da Constituição Federal e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação; (d) lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, versando sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica e criando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; (e) lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, cominando sanções para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; (f) Código Florestal – Lei federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012, responsável por estabelecer normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação permanente e as áreas de reserva legal e tratando, também de forma especial, da exploração florestal e do controle e prevenção dos incêndios florestais, prevendo instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos; e (g) lei n. 11.284, de 02 de março de 2006, dispondo sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituiu o Serviço Florestal Brasileiro – SFB e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.

Segundo a demandada, *"A inicial traduz uma insatisfação com um plexo de atos normativos e administrativos que não adotaram as diretrizes de sua preferência. Os pedidos formulados envolvem a adoção de parâmetros e medidas para a aferição da progressividade de ações e resultados relacionados aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, em terras indígenas e em UCs federais situadas no bioma, com a aplicação de medidas mais rigorosas em caso de descumprimento de metas, além do incremento da punibilidade de infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes. Ou seja, a autora almeja intervir na forma pela qual o Poder Executivo vem executando a legislação e os programas pertinentes. Do experimentalismo dessas causas, o que tem transparecido é a imperiosidade de definição de uma fronteira mais clara sobre os limites da atuação jurisdicional na fase executiva dessas ações. Isso porque essas demandas frequentemente formulam pretensões que são manifestamente limitativas — e, em muitos casos, substitutivas — da própria atuação administrativa."*

A pretensão deduzida na peça inicial esbarraria na Separação de Poderes, conforme hermenêutica dispensada pela Suprema Corte, a exemplo das decisões prolatadas na ADI 422 e na ADI 179. *"Seria contraditório que, sob essa premissa, o Poder Judiciário entendesse ser possível determinar, por meio de processo judicial, algo que sequer o Poder Constituinte Derivado poderia fazer sem incorrer em violação à harmonia entre os Poderes. A complexidade e a extensão dos pontos impugnados e dos pedidos formulados pelos arguentes exigem, primeiramente, uma análise das bases normativas e institucionais de proteção ao meio ambiente, notadamente de gestão participativa de órgãos técnicos diretamente envolvidos na causa."* A União discorreu sobre a estrutura legislativa que cuidaria do enfrentamento do desmatamento ilegal em solo brasileiro, repisando a referência à lei n. 9.605/1998, ao art. 225, da Constituição, à lei n. 9.985/2000 - SNUC, ao Código Florestal/2012. Destacou que *"a edição do Decreto n. 10.142, de 28 de novembro de 2019, que instituiu a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg) e viabilizou um planejamento de combate e prevenção do desmatamento ilegal com estratégias que unificam planos anteriores (PPCDAM, PPCerrado e Planaveg), os quais tratavam do desmatamento ilegal,*

*incêndios florestais e da recuperação da vegetação. O novo plano unifica os planos anteriores (PPCDAM, PPCerrado e Planaveg) que tratavam do desmatamento ilegal e da recuperação da vegetação, instrumentos previstos no Decreto n. 9.578/2018 (os dois primeiros) e no Decreto n. 8.972/2017 (o último). Os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa são previstos com essas nomenclaturas específicas no art. 8º do Decreto n. 10.142/2019."*

*Reportou-se à lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, teria instituído a "Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). A norma vem definir conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação da PNPSA, além de instituir o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), e dispor sobre contratos de pagamento por serviços ambientais. No âmbito da própria Conaveg, foi instituída a Câmara Temática Consultiva sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (CCT PSA), por meio da Resolução n. 03 de 23 de abril de 2020, propondo iniciativas de promoção ao mercado de serviços ambientais."*

*Além disso, a publicação do decreto n. 10.424, de 15 de julho de 2020, teria veiculado ordem de suspensão do uso do fogo em queimadas em território nacional pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias. Em 2021, teria sido dada continuidade a essa política, por meio da edição do decreto n. 10.735, de 28 de junho de 2021, que também teria suspenso a permissão para uso do fogo no território nacional por 120 (cento e vinte) dias. Essa espécie de medida, de caráter excepcional e temporário teria como finalidade coibir a ocorrência de incêndios florestais durante os meses críticos do ano (julho a setembro), sobre os quais, prognósticos e previsões climáticas indicam forte estiagem e, assim, grande possibilidade de ocorrência de incêndios florestais. Em 2022, teria sido publicado o decreto n. 11.100, de 22 de junho de 2022, com imposição semelhante.*

*Asseverou-se que "todo o processo de implementação da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), instrumento primordial de regularização ambiental das propriedades rurais. Por seu artigo 40, determina a construção de uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, com vistas à substituição do uso do fogo no meio rural, ao controle de queimadas, à prevenção e ao combate aos incêndios florestais e ao manejo do fogo em áreas naturais protegidas. Aqui, interessante destacar que a Câmara dos Deputados já aprovou, em outubro de 2021, o Projeto de Lei n. 11.276/18, que institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, apontando na direção de relevante avanço legislativo na matéria (ainda pendente de aprovação no Senado), que tem contado com a colaboração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para seu aprimoramento técnico. Todo esse acervo normativo não exclui a existência de outras normas e atos existentes sobre o tema e evidencia que as atribuições relativas à implementação de políticas públicas ambientais se inserem na esfera de atuação do Poder Executivo. Assim, é descabida intervenção judicial pretendida, mormente em face da conduta ativa dos órgãos competentes no cumprimento de planos e metas relacionadas ao combate a desmatamento na Amazônia. Não é demasiado lembrar que o Executivo Federal tem a prerrogativa de modular suas estratégias administrativas dentro das determinações fixadas normativamente, adequando-as dentro da discricionariedade que lhe é inerente. A pretensão deduzida na inicial, portanto, configura tentativa de ingerência indevida do Judiciário sobre área cuja atuação incumbe, primordialmente, aos Poderes Executivo (principalmente) e Legislativo, não merecendo acolhida."*

*A União discorreu sobre o combate empreendido pelo Poder Público Federal contra as queimadas na Amazônia Legal, no período de 2020/2023. Reiterou o argumento de que a execução do aludido plano não teria sido descontinuado: "Na verdade, de acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente, a pasta trabalhou, durante 2019, na transição do PPCDAm para um novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, sem qualquer solução de continuidade. Isso ocorreu porque a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados, evidenciando a necessidade desenvolvimento de novas soluções para prevenção e combate ao desmatamento ilegal. O novo planejamento incorporou o PPCDAm, o PPCerrado e o PLANAVEG. Ressalte-se, mais uma vez, que houve a continuidade das atividades que estavam em andamento em cada um dos planos absorvidos."*

*A demandada mencionou o "programa Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal se inserem as ações de fiscalização e combate. Ações diretas de repressão ao desmatamento ilegal e incêndios florestais constituem o primeiro passo para combater a derrubada da vegetação nativa, e, por conseguinte, de outros ilícitos associados. Registrou ainda a Operação Guardiões do Bioma, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com mobilização de profissionais especializados de diferentes instituições — Corpos de Bombeiros Militares, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ibama e ICMBio — com ações de repressão a incêndios em regiões específicas da Amazônia e outros biomas. Até novembro de 2021, havia combatido mais de 16 mil incêndios florestais, em 11 estados dos biomas da Amazônia, Cerrado e Pantanal. Com 8.556 profissionais da segurança pública atuando no âmbito da operação, foram combatidos 6.772 crimes ambientais, realizadas 3.268 ações preventivas de combate a incêndios, aplicadas 1.547 multas, implementadas 784 ações de combate ao desmatamento ilegal, apreendidos 133 maquinários, apreendidos 5.162 m³ de madeiras e 628 litros de combustíveis, tendo havido o emprego de 1.997 viaturas, 94 embarcações, 11 aeronaves de asa fixa e 10 helicópteros. Inclusive esse programa está sendo expandido, objetivando o combate a atividades ilegais predatórias na região amazônica, havendo a previsão de instalação de 10 bases nas áreas de maior criticidade de desmatamento da Amazônia ao longo do programa."*

*Disse, na sequência, que "Além disso, tem sido significativa a presença da Polícia Federal na repressão a crimes agroambientais que afetam o meio ambiente, notadamente na região da Amazônia Legal. destaca-se a operação de apoio ao Ibama nas ações de fiscalização e de repressão ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais, e de combate aos incêndios florestais e queimadas, na área que compreende a Amazônia Legal, pela Força Nacional de Segurança Pública, prorrogada até janeiro de 2023 pela Portaria n. 9, de 13 de janeiro de 2022. As ações atualmente se concentram nos Estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima. Há também a operação em apoio ICMBio, nos termos da Portaria n. 1, de 5 de janeiro de 2022, com ênfase no combate ao desmatamento, extração ilegal de minério e madeira, invasão de áreas federais e combate aos incêndios na vegetação, em caráter episódico e planejado, com vigência até julho de 2022. As ações atualmente se concentram no Estado do Pará, Rondônia, Amazonas e Roraima."*

*Ademais, "no eixo Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal, é importante mencionar a operação do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN (Decreto n. 8.914/2016), 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". Ao todo foram 42 reuniões que contaram com a participação de representantes de diversas instituições, como: Ibama, ICMBio, MMA, Anac, MCTI, MDR, MAPA, MJSP, Força Nacional, Polícias Federal e Rodoviária Federal, MInfra, MD, Casa Civil, Vice-Presidência da República, entre outros. Juntos, esses atores monitoraram 321 áreas de interesse e acompanharam 21 operações, diariamente, durante os 3 meses mais críticos do ano para incêndios florestais."*

Não teria havido redução do quantitativo de autos de infração e de embargos de atividade lavrados pelo IBAMA. A atualização para os anos de 2020 e 2021 se compatibilizaria com a média histórica das atividades da autarquia ambiental. Teriam sido lavrados 3.968 autos de infração, resultando no valor inicial de R\$ 2.127.677.675,78 (dois bilhões, cento e vinte e sete milhões, seiscentos e setenta e sete mil seiscentos e setenta e cinco reais e setenta e oito centavos), para o ano de 2021. *"Ainda nesse ponto, é significativo informar as operações de fiscalização realizadas pelo Ibama em Terras Indígenas no ano de 2021: "O Grupo Especial de Fiscalização – GEF realizou 5 (cinco) operações em 2021, atuando nas Terras Indígenas Kayapó (PA), Trincheira-Bacajá (PA), Yanomami (RR), Raposa Serra do Sol (RR), Munduruku (PA), Saí Cinza e Kayabi, PARNA Jurueña (PA, MT) e Flona Crepori (PA) resultando em 285 frentes de garimpo fiscalizadas, inutilização de 99 Escavadeiras hidráulicas (PC), 4 Balsas escariantes, 28 Balsas de mergulho, 13 Máquinas pesadas (trator, caminhão, etc.), 56 Máquinas leves (carros, caminhonetes, motos, quadriciclos), 160 Motores estacionários, 61 Motores pequenos (geradores, bombas, motosserras), 73.000 litros de Diesel; e apreensões de 360,6g de ouro, 7470 g de Mercúrio e 17 armas."*

A Operação Verde Brasil teria se traduzido em um esforço histórico, contribuindo para a prevenção ao desmatamento e às queimadas, executando ações de fiscalização em uma área de grande extensão geográfica e infraestrutura de transporte precária, inclusive num contexto de pandemia. A integração dos órgãos de inteligência das diversas agências envolvidas teria possibilitado o compartilhamento de dados ligados à extração de madeira - rotas de escoamento, receptores de produtos de desmatamento, provedores logísticos e financiadores de delitos — e à existência de garimpos ilegais. Durante os 9 (nove) meses da Operação, teria havido sensível redução de 15% (quinze por cento) dos avisos de desmatamento da Amazônia, conforme informações do Ministério da Defesa.

A União Federal teria buscado enfrentar o problema do significativo número de propriedades rurais carentes de regularização fundiária e ambiental, dificultando a identificação do responsável por eventuais crimes ambientais e contribuindo para o aumento do desmatamento ilegal. Esse aspecto se encaixaria no eixo da Regularização Fundiária do Plano Nacional. Também teria sido devotado esforço da União em promover e liderar arranjos institucionais operacionais a fim de fortalecer os instrumentos de regularização ambiental dos imóveis rurais: Cadastro Ambiental Rural (CAR), Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA), em pleno alinhamento com os objetivos do Código Florestal Brasileiro.

Quanto aos pagamentos por serviços ambientais, partindo da linha de ação inaugurada pelo Código Florestal Brasileiro, dever-se-ia destacar a sanção ao projeto que teria eclodido na lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, responsável pela instituição da política nacional de pagamento por serviços ambientais. As iniciativas de pagamento por serviços ambientais poderiam remunerar a conservação da fauna, da flora, de recursos hídricos, bem como a mitigação da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, consistindo numa importante ferramenta para que a conservação e a restauração da vegetação nativa alcancem uma escala territorial relevante no País. Teria sido instituída, por conta disso, a Câmara Temática Consultiva sobre Pagamentos por Serviços Ambientais, objetivando propor iniciativas de promoção ao mercado de serviços ambientais. Até novembro/2021, a CCT teria realizado 7 reuniões para debater a agenda de pagamentos pelos serviços.

No eixo da bioeconomia, o objetivo teria sido o fomento das cadeias produtivas e o empreendedorismo local de produtos madeireiros e não-madeireiros, com uma nova modelagem de desenvolvimento. A iniciativa seria essencial para promover o uso sustentável dos recursos naturais das florestas, promovendo a inserção em cadeias produtivas inovadoras com alto potencial de agregação de valor, gerando renda e melhorando a qualidade de vida da população. O Poder Executivo Federal teria dado ênfase, por meio do seu Serviço Florestal Brasileiro, às concessões florestais. As concessões florestais projetariam a perspectiva de manter as florestas em pé, ao mesmo tempo que gerariam renda e emprego para as populações locais, e contribuiriam com a formalização da economia local e regional. Aliada a tais ganhos sociais e econômicos, por meio da produção sustentável florestal — madeira, resinas, frutos e sementes — a floresta seria conservada, conservando sua diversidade biológica e a oferta dos serviços ambientais, dentre os quais se destacaria a captura de carbono.

Já o plano setorial de adaptação e baixa emissão de carbono na agropecuária - ABC+ teria apresentado, quanto à sua primeira etapa - realizada entre 2010 e 2020 - resultados além do previsto, mitigando cerca de 170 milhões de toneladas de dióxido de carbono, equivalente em uma área de 52 milhões de hectares, superando em 46,5% em relação à meta estabelecida. A proposta subsequente seria a de reduzir a emissão de carbono equivalente em 1,1 bilhão de toneladas para o período de 2020 a 2030.

A demandada discorreu sobre a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente, destacando que a sua gestão estaria se dando de modo transparente, com respeito à legislação aplicável. *"Ao contrário, houve um expressivo progresso nas atividades de combate ao desmatamento ilegal por parte da União, inclusive com o incremento dos orçamentos do órgão e das entidades governamentais ambientais e com a contratação de pessoal, não obstante os impactos negativos sofridos em razão do período delicado de pandemia vivido. Uma vez elaborada a lei orçamentária anual em reflexo a uma decisão democrática a respeito da distribuição de recursos públicos, outorga-se à Administração 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" (artigo 165, § 10, da CF). Nessa esfera, insere-se na competência do MMA de promover a execução orçamentária na forma indicativa de suas prioridades, em observância aos dispositivos constitucionais relacionados. A execução orçamentária não implica o cumprimento de diretrizes inflexivelmente mandatárias, mas um dever a priori de cumprimento de metas objetivas concebidas a partir da realidade do órgão executor e dentro das balizas de responsabilidade fiscal vigentes em cada exercício. Em verdade, em 2021, o Poder Executivo Federal dobrou os recursos para os órgãos de fiscalização ambiental, Ibama e ICMBio, acrescentando R\$ 270 milhões aos R\$ 228,1 milhões do orçamento anual do Ministério do Meio Ambiente. Esse montante totaliza um aumento de 118,4%, cerca de meio bilhão de reais especificamente direcionado para ações de comando e controle, refletindo o compromisso com a proteção das florestas e em atingir as metas para eliminar o desmatamento ilegal."*

A requerida disse ter promovido, pouco tempo antes da apresentação da sua contestação, a publicação de edital de concurso público para a contratação de novos servidores públicos para o Ibama e o ICMBio. Tratar-se-ia de 739 vagas para provimento de cargos efetivos (568 para o Ibama e 171 para o ICMBio), que iriam reforçar as ações de fiscalização ambiental, em especial na região Amazônica. Estimar-se-ia que o impacto das novas contratações haveria de atingir cerca de R\$ 72 milhões por ano. Por sinal, estaria previsto que o provimento das referidas vagas ocorrerá ainda no exercício de 2022, o que contribuirá para reforçar o quadro de pessoal dos órgãos vinculados ao MMA, mitigando a carência de pessoal.

Também constou na contestação de movimenot 135 que *"Quanto aos recursos destinados à fiscalização e proteção das Terras Indígenas, de acordo com a Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI, também houve um aumento dos investimentos, informando que "No triênio 2019-2021 a CGMT investiu quase R\$ 39 milhões em ações de Proteção das Terras Indígenas, incluindo ações de prevenção ao COVID-19, número bem superior ao triênio anterior". Também são inconsistentes as alegações veiculadas na inicial quanto a suposto prejuízo à "divulgação de informações socioambientais,*

*inclusive em relação aos deveres de transparência". Pelo contrário, a obtenção de informações relativas ao meio ambiente e às ações que vêm sendo envidadas pelo Poder Executivo Federal vem sendo cada vez mais facilitada, especialmente pela divulgação em sítios da internet, abertas a todo o público, havendo os seguintes exemplos: i) diversos sistemas de monitoramento dos focos ativos de queimadas (SIG BDQueimadas, Ciman Virtual, TerraMA2Q, Focos nas Áreas Protegidas, Área Queimada, Risco de Fogo), todos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), acessíveis no portal <http://www.inpe.br/queimadas>; ii) dados sobre as florestas, recursos florestais, concessões florestais, gestão de florestas públicas, presentes no Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF), do Serviço Florestal Brasileiro, no portal <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/>; iii) taxas de desmatamento através do portal TerraBrasilis (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>), uma plataforma desenvolvida pelo INPE para acesso, consulta, análise e disseminação de dados geográficos gerados pelos projetos de monitoramento da vegetação nativa do instituto como o PRODES e o DETER; iv) atas das reuniões ordinárias disponíveis online com os assuntos que vêm sendo discutidos no âmbito da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), que consiste em uma instância de decisão interministerial, coordenada pelo MMA, cuja missão é a proposição de planos e diretrizes, coordenação e articulação de iniciativas setoriais estratégicas para todos os biomas brasileiros, inclusive a Amazônia Legal. Portanto, plenamente demonstrada a transparência e o acesso à informação garantido a todos na atual gestão ambiental brasileira."*

A União Federal transcreveu o número de operações em flora, entre 2016 e 2020, detalhando o total de apreensão, montantes cominados a título de multa simples e número de embargos promovidos. Argumentou que o autor buscava, com esta demanda, substituir-se ao administrador público, interferindo na forma como o Poder Público estaria cumprindo as determinações legais. Não teria havido omissão do Poder Executivo Federal no que tocava à proteção da Floresta Amazônica. A União transcreveu a manifestação do Ministério do Meio Ambiente, lavrada por meio do NUP 00734.003360/2022-01. Segundo aquele órgão, *"A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, instituída pela lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, visa, de acordo com o art. 4º, caput e incisos, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; a preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; a consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; e ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões."*

A contestação veiculou a transcrição do art. 19 do decreto n. 9.578/2018. *"Da leitura dos dispositivos acima, percebe-se que o compromisso voluntário que o País assumiu seria cumprido inicialmente considerando-se diversas ações elencadas pelo próprio Poder Executivo num rol exemplificativo. Entretanto, as vezes alguns fatores inconvenientes contribuem para dificultar a adoção das referidas ações como, por exemplo, o clima favorável à proliferação de queimadas e a timidez da participação dos demais entes federados no combate ao desmatamento. Nessa esteira, a parte autora alegou que a União não está atuando no sentido de cumprir com sua obrigação de fazer de, no ano de 2020, diminuir os índices anuais de desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o montante de 3.925,06 Km², conforme comprometeu-se normativamente no PPCDAm vinculado à PNMC e que a atual política de gestão ambiental brasileira por ela desenvolvida é no sentido de mitigar as chances de cumprimento da meta de diminuição do desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2020, evidenciando-se pelos cortes no orçamento de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pelo combate ao desmatamento, pelas mudanças administrativas no trato de aplicação das punições relativas ao desmatamento ilegal, pela promulgação de normas que diminuiram áreas de florestas protegidas. Assim, a parte autora focou sobretudo nos desmatamentos ocorridos nos anos de 2019 e 2020."*

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, *"não houve descontinuidade das ações do PPCDAm, durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. (...) o Novo Plano incorporou os eixos do PPCDAM, PPCerrado e PLANAVEG, havendo continuidade das atividades que estavam em andamento."* A União destacou o despacho 41177/2020-MMA, encaminhando informações: *"As informações técnicas acima deixam claro que não procedem os argumentos externados na inicial de que a demandada não está atuando no sentido de cumprir com sua obrigação de fazer de, no ano de 2020, diminuir os índices anuais de desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o montante (máximo) de 3.925,06 km²"* Reportou-se ainda ao despacho 41561/2020 - MMA, elaborado pela Secretaria de Clima e Relações Internacionais.

Segundo aquele despacho, *"De acordo com o artigo 12 da Lei n. 12.187/2009, para alcançar os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o Brasil adotou, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões nacionais projetadas até 2020. Por sua vez, de acordo com o artigo 18 do Decreto 9.578/2018, que regulamenta a PNMC, a projeção das emissões nacionais de GEE para o ano de 2020, de que trata o parágrafo único do artigo 12 da Lei n. 12.187/2009, é de 3,236 bilhões de toneladas de CO2 equivalente. Assim, para o cumprimento do compromisso nacional voluntário, as emissões brasileiras deveriam ficar entre 1,977 e 2,068 bilhões de toneladas de CO2 equivalente em 2020. O Inventário Nacional de Emissões e Remoções Antrópicas de GEE não Controlados pelo Protocolo de Montreal, que integra a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), é o instrumento principal para averiguar se o Brasil está cumprindo seus compromissos de redução de emissões. O Inventário Nacional concentra as informações oficiais de emissões e remoções de GEE no país relativas a cinco setores: Energia; Processos Industriais e Uso de Produtos (IPPU, na sigla em inglês); Agropecuária; Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF, na sigla em inglês); e Resíduos. O envio dos dados atualizados do Inventário à UNFCCC é previsto para ocorrer a cada 4 (quatro) anos para países não integrantes do Anexo I da Convenção, que inclui o Brasil. Entretanto, os Inventários Nacionais têm sido apresentados pelo País a cada 6 anos, conforme dados a seguir, e o período de reporte das emissões com defasagem de 4 anos, em média."* A Secretaria transcreveu o inventário das Comunicações Nacionais, do período compreendido entre 10 de dezembro de 2004 a 20 de abril de 2016, informando que o 4. inventário encontrar-se-ia, então, em elaboração.

Nos termos da contestação, *"diante do monitoramento da "da série de ilícitos ambientais" na Amazônia, o ICMBio atuou em 2019 e 2020, de forma proativa, nas seguintes frentes: - Posicionamento institucional definindo como prioritárias as ações de proteção, incluindo a fiscalização ambiental nas UCs e a prevenção e combate aos incêndios florestais; - Implementação do PLANAF – Planejamento Anual de Fiscalização pertinente ao ano de 2019 e elaboração do PLANAF 2020 considerando as análises dos chefes das Unidades de Conservação e dos coordenadores regionais do Instituto, com base nas informações locais e nos dados gerais de monitoramento ambiental; - Análise dos dados do INPE (PRODES e DETER), voltada*

para a identificação das Unidades de Conservação atingidas pelos desmatamentos e incêndios florestais, com compartilhamento desses dados aos coordenadores regionais e chefes de UCs, para a adoção de medidas de proteção ajustadas ao dinamismo dos delitos ambientais; - Integração com o IBAMA e demais órgãos envolvidos na proteção ambiental, o que culminou com a operação de Garantia da Lei e da Ordem – GLO deflagrada em agosto de 2019, diante da evolução do quadro dos desmatamentos e dos incêndios florestais, aliado à compreensão sobre a necessidade de ações coordenadas entre as diversas instituições para o enfrentamento do problema; - Inclusão, no âmbito da GLO, de ações de comando e controle contra os desmatamentos e o garimpo ilegal nas UCs atingidas pelo problema, não limitando-se apenas às ações de combate aos incêndios florestais; - Após o encerramento da GLO, deu continuidade às operações ambientais planejadas e, concomitantemente, articulou junto aos comandos dos Corpos de Bombeiros e Polícias Militares Estaduais, no sentido de conseguir o apoio estadual para as ações de combate aos ilícitos ambientais; - Ainda com o intuito de potencializar as atividades de combate aos desmatamentos, além das ações de fiscalização já programadas, excepcionalmente para o ano de 2020 foi iniciada a Operação Tolerância Zero, realizada mensalmente nas UC dos estados da Amazônia Legal. Essa atividade soma-se aos trabalhos de rotina, buscando ampliar a abrangência e frequência das operações. - Em conjunto com o IBAMA e CENSIPAM, estabeleceu os hotspots na Amazônia Legal para a potencialização das ações de comando e controle, sob a lógica de que tais ações devem possuir efetiva abrangência, frequência e poder de dissuasão para coibir os delitos. Como resultado dessa integração e linha de ação, foram indicados os pontos para estabelecimento de bases avançadas de combate às infrações, com necessidade de presença integrada dos órgãos federais e estaduais já citados; - Em abril de 2020 o ICMBio passou a integrar o Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas, ativado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI, onde estão sendo coordenadas as ações táticas e operacionais integradas para monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia Legal, sendo prevista a instalações de bases avançadas para operações efetivas a partir de maio do corrente ano; - Importante destacar também que o ICMBio passou a participar das atividades do Conselho da Amazônia, como membro da comissão de proteção do Conselho, onde são coordenadas ações no nível estratégico para buscar soluções à questão."

A União transcreveu parte da nota técnica n. 644/2020-MMA (NUP: 00744.000313/2020-16, seq.36, Doc. Sei n. 0629966), dizendo ter sido reiterada a negativa de auxílio por parte dos policiamento estadual, o que demandaria a formação do litisconsórcio passivo envolvendo os Estados em cujo âmbito encontrar-se-ia a Amazônia legal. "A implementação das ações previstas para combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, não depende apenas da atuação da esfera ambiental federal. Conforme o Art. 8º, inciso XIII da Lei Complementar n. 140/2011, é prerrogativa dos estados "exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados." Esta mesma prerrogativa de fiscalização se aplica aos municípios. Nestes casos o governo federal deveria agir apenas de forma supletiva. No entanto, devido à falta de estrutura dos estados e municípios, o órgão federal atua em muitas das áreas de responsabilidade dos demais entes federativos. (...) Para melhorar a efetividade das ações de fiscalização, faz-se necessária a interação entre as três esferas, que devem agir de forma articulada no combate ao desmatamento. Também é importante a articulação com outros órgãos do executivo e judiciário, pois os crimes contra a flora, em especial o desmatamento ilegal, muitas vezes estão associados a outras infrações não ambientais como a grilagem de terras públicas."

Ela mencionou 6 casos em que a sua atuação teria sido imprescindível para a contenção de incêndios na região da Amazônia Legal. D'outro tanto, para garantir a reparação dos danos ambientais causados por infratores, recentemente, a Advocacia-Geral da União, por meio da Força-Tarefa em Defesa da Amazônia, teria deflagrado 27 ações civis públicas cobrando R\$ 893.000.000,00 (oitocentos e noventa e três milhões de reais) de desmatadores da Amazônia Legal, além de outras 45 ações anteriormente ajuizadas. Com isso, a AGU teria deduzido pretensão de cobrança de valores que totalizam R\$ 2,2 bilhões.

Além do mais, no que tocava à alegação de "inexecução orçamentária, a Secretaria-Executiva do MMA, na Nota Informativa n. 1824/2020-MMA (Doc. Sei n. 0631118, constante no link existente no seq. 133, do NUP: 00692.003049/2020-25), ao apresentar um gráfico com as despesas discricionárias da Pasta entre os anos de 2015 a 2020, esclareceu que os valores empenhados por este Ministério sempre estão muito próximos ao limite autorizado para empenho e que no ano de 2019 houve uma situação atípica, que levou a um percentual menor, mas ainda assim, bastante positivo, no montante de 88%, em razão da abertura de crédito especial, em favor do IBAMA, no montante de R\$ 280,0 milhões de reais, provenientes de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF 568). Destacou ainda que houve em 2019 a efetivação do maior volume de empenhos da série histórica, ou seja, R\$ 944,7 milhões de reais, montante 17,9% maior que o volume empenhado em 2018, que era, até então, o valor máximo empenhado. (...) Um ponto que merece destaque, em 2019, é a efetivação do maior volume de empenhos da série histórica, ou seja, R\$ 944,7 milhões de reais. Esse montante foi 17,9% maior que o volume empenhado em 2018, que era, até então, o valor máximo empenhado. Colaborou com isso, a disponibilização de Dotação Autorizada, aberta pelo crédito especial supracitado, resultado da Decisão do STF. Assim, além dos R\$ 50 milhões reais, R\$ 230,0 milhões de reais foram destinados aos nove Estados que integram a região da Amazônia Legal, tendo como objetivo combater ao desmatamento ilegal, aos incêndios, queimadas e demais ilícitos ambientais na região."

No dizer da requerida, "A mencionada Secretaria apresentou também gráficos que, segundo ela, demonstram que a soma dos valores orçamentários do IBAMA e do ICMBio revela que o percentual empenhado, por essas unidades representava 65,9% do total empenhado, em 2015, chegando a 89,4%, em 2019, o que denota a priorização que essas unidades receberam por parte da gestão central deste Ministério, e que, em 2020, de todo o valor já empenhado pelo MMA, 85,8% está concentrado naquelas duas Autarquias, que são a linha de frente na implementação das políticas públicas para a preservação do meio ambiente." Mencionou, na sequência, a nota informativa n. 1824/2020-MMA, elaborada pela SECEX/MMA, mencionando o teto de gastos públicos, previsto na emenda constitucional 95/2016, e apresentando confronto entre PLOA/2019 e PLOA/2020, apontando uma queda de 13,2%, decorrente do período de pandemia. Dever-se-ia ter em conta que 2019 teria sido um ano atípico: "fica evidenciado o crescimento da liquidação entre os anos de 2018 e 2019, saindo de 74% para 86,1%. Em relação ao exercício de 2020, vale registrar que a liquidação tende a crescer com a proximidade do final do ano, período onde há maior concentração de entregas (...) Não obstante isso, os dados mais recentes apontam que o desmatamento na Amazônia tem queda pelo terceiro mês seguido e os avisos nesse sentido tiveram redução de 33% em setembro."

Na contestação constou, além disso, que "A demandante afirmou também que na ADPF 568 foi determinado que, parte dos valores oriundos da Operação Lava-Jato (devidos pela Petrobrás) deveriam ser destinados, pela demandada, às ações de proteção da Amazônia Legal, mas que, pela distribuição dos recursos destinados, percebia-se que os órgãos federais que atuam diretamente com questões ambientais no País receberam, em conjunto, tão somente R\$ 100.000.000,00 e, em contrapartida, o Ministério da Defesa recebeu, sozinho, R\$ 530.000.000,00, ou seja, 84% do total. Criticou ainda o fato de que, segundo ela, para as ações de proteção da Amazônia Legal o Ministério da Defesa destinou, no ano de 2019, apenas R\$ 36.000.000,00 para as Operações de GLO, sendo o restante, no montante de R\$ 494.000.000,00 (a maior parte), destinado para as ações de Proteção, Fiscalização e Combate a Ilícitos na Amazônia Legal, e, no ano de 2020, somente ocorreu a reabertura dos créditos recebidos no ano de 2019, que ainda não haviam sido utilizados. Sobre o ponto, remete-se o órgão contencioso solicitante ao item 4.2 da Nota Técnica n. 644/2020-MMA (NUP: 00744.000313/2020-16, seq.36, Doc. Sei n. 0629966), que trata, entre outros pontos, acerca da questão orçamentária, inclusive sobre os recursos direcionados à implementação da GLO



*"como forma auxiliar de combate ao desmatamento ilegal tem como fonte de recursos o que restou delimitado no âmbito da ADF 568, que reservou a importância de R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) para essa empreitada". Portanto, por determinação judicial foram direcionados esses recursos para as ações voltadas à GLO."*

A União Federal disse que não lhe caberia se manifestar quanto aos recursos destinados aos seu órgão administrativo, Ministério da Defesa: *"Sobre a destinação de tais recursos pelo Ministério da Defesa, cabe a tal Pasta se manifestar em relação ao assunto. Além das ações anteriormente relatadas, outras medidas vem sendo adotadas para o combate ao desmatamento ilegal. Um exemplo, relativo ao ano de 2019, foi a publicação do Decreto n. 9.992, de 28 de agosto de 2019, que suspendeu a permissão do uso do fogo no território nacional pelo prazo de 60 dias, contado da data de sua publicação. Neste ano, está em vigor o Decreto n. 10.424, de 15 de julho de 2020, que também suspendeu a permissão do uso do fogo pelo prazo de 120 dias."* Enfatizou ter sido instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da portaria n. 288, de 2 de julho de 2020, o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+, a fim de fomentar o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa e a articulação de políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e de mudança do clima (art. 2º).

Nestes termos, *"tal programa também representa o cumprimento do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, uma vez que um de seus eixos é justamente o o Pagamento por Serviços Ambientais. Foi editada a Portaria n. 518, de 29 de setembro de 2020, instituindo a modalidade Floresta+ Carbono, no âmbito da Portaria MMA n. 288/2020 e conforme o inciso I do caput do artigo 41 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, com o objetivo de incentivar o mercado voluntário, público e privado, de créditos de carbono de floresta nativa, o que reforça o cumprimento do quarto eixo do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. A iniciativa foi abordada pela seguinte matéria jornalística, a qual ressaltou o objetivo de criar um mercado que incentive a iniciativa privada a proteger florestas nativas, como o Pantanal e a Amazônia."*

Segundo a Secretaria de Qualidade Ambiental, em 2019, teria sido estruturada, com uma abordagem inédita, uma agenda com seis eixos prioritários: combate ao lixo no mar; gestão de resíduos sólidos; áreas verdes urbanas; qualidade do ar; qualidade das águas e saneamento; e gestão de áreas contaminadas, ensejando um conjunto de esforços para redução do desmatamento. Ademais, *"Recentemente, a EMBRAPA fez um estudo inédito, analisando e qualificando territorialmente diversas informações sobre agropecuária, queimadas, desmatamentos e imóveis rurais na Amazônia, com o objetivo principal de qualificar e quantificar o uso e a ocupação das terras onde foram registrados focos de fogo, o que resultou na Nota Técnica sobre Queimadas, Desmatamentos e Imóveis Rurais no Bioma Amazônia em 2019. O levantamento mostrou, entre outros dados, que "90% das queimadas detectadas em 2019 ocorreram em locais já desmatados e estão associadas ao uso do fogo na agropecuária por produtores pouco tecnificados", que "(...) 95% dos imóveis rurais situados nas áreas consolidadas de agropecuária no bioma Amazônia não fizeram o uso do fogo em suas práticas produtivas, em 2019", e que, dos 24.292 imóveis rurais onde ocorreram queimadas em 2019, "em termos de tamanho, 14.696 são pequenos agricultores com menos de quatro módulos fiscais (60,5%); 4.370 são produtores médios situados entre 5 e 15 módulos fiscais (18,0%) e 5.226 são grandes produtores com áreas superiores a 15 módulos fiscais (21,5%)."*

A requerida transcreveu parte da nota técnica n. 40/2020/PREVFOGO/DIPRO, dizendo haver *"uma situação climática propensa à ampliação dos incêndios, que, embora não justifique o início do fogo, facilita a propagação e dificulta o controle e a extinção."* A União argumentou que a peça inicial veicularia *"uma ilação vaga e sem qualquer fundamento, que confunde a finalidade do ato administrativo como elemento/requisito que faz parte de sua estrutura desde a sua concepção, configurando-se na busca pela concretização do interesse público, com os efeitos adversos, os quais não raras vezes fogem ao controle do gestor público. Para ilustrar, citamos o aumento do desmatamento: restou demonstrado na presente manifestação que foram e vem sendo tomadas diversas medidas para contê-lo no ano de 2019 até o presente momento, sempre na busca da preservação ambiental, mas, mesmo assim, houve um aumento nos índices, que são efeitos não desejados."*

Além do mais, *"A suposta extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas foi objeto de questionamento ao MMA pelo Ministério Público Federal, tendo esta Consultoria Jurídica, após consultar o Departamento de Gestão Estratégica (DGE), a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e o Departamento de Conservação de Ecossistemas da Secretaria de Biodiversidade (DECO/SBio), formulado as seguintes considerações, na Nota n. 00391/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 9, NUP: 02000.013879/2019-01), aprovada pelo Despacho n. 01548/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU e pelo Despacho n. 01572/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU."*

A demandada transcreveu informações prestadas pela Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração/Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças - despacho 25659/2022-MMA. Também registrou as informações prestadas pela Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais - nota informativa n. 534/2022-MMA. Juntou ofício do IBAMA - ofício n. 719/2022/GABIN. Transcreveu a nota técnica 6/2022/CENIMA - IBAMA, com a conclusão de que *"Neste ciclo 2021-22 houve um incremento significativo no quantitativo das áreas monitoradas por sensoriamento remoto, principalmente em virtude da implementação de procedimentos automatizados em algumas etapas, conforme pode-se observar no fluxograma da Figura 3, que ajudaram a aprimorar o acompanhamento por sensoriamento remoto da recuperação das áreas dos polígonos selecionados. O NDVI, índice consagrado e adotado neste trabalho de observação por sensoriamento remoto, apresenta resultados robustos cuja acurácia pode e deve ser aprimorada com observações amostrais representativas 'in loco'. Para tanto é importante que as visitas em campo continuem sendo priorizadas no planejamento das áreas finalísticas do Ibama de modo a incrementar e refinar o conhecimento técnico. Assim, tal qual no ano anterior, reitera-se a sugestão de que a Instituição continue aprimorando os procedimentos técnicos de coleta, sistematização e armazenamento de dados e informações geoespaciais das áreas monitoradas que muito contribuirão com o aperfeiçoamento da observação por sensoriamento remoto. A evolução tecnológica e metodológica foi possível com automações desenvolvidas dentro do Cenima e amplo uso de ferramentas gratuitas, como o GEE, QGIS, RStudio e imagens de satélite LandSat e Sentinel II, também de livre acesso e sem custos para a administração pública. Certamente, o encerramento do livre acesso ou qualquer impedimento, mesmo que temporal, de acesso às ferramentas e imagens poderá limitar significativamente o andamento desse projeto. Nesse momento avalia-se esse risco como baixo."*

Segundo o IBAMA, *"No próximo ciclo, será buscado um aprimoramento qualitativo, com melhorias metodológicas que atendam às demandas do monitoramento por sensoriamento remoto em sintonia com as necessidades das diretorias, a saber, Dilic, Dipro e DBFlo. Além disso, será continuado o aprimoramento das automações possíveis nas etapas dos procedimentos de análise para continuar incrementando o quantitativo monitorado. Por fim, com o lançamento da "Pamgia" (Plataforma de Análise e Monitoramento Geoespacial da Informação Ambiental), sugere-se que os dados e resultados, quando devidamente estruturados, sejam disponibilizados para a sociedade nessa plataforma institucional."*

A demandante aludiu às informações que lhe teriam sido prestadas pelo ICMBIO, lançadas no processo administrativo 00810.000974/2022-72, para além de informações prestadas pelo Ministério da Justiça - NUP 00734.003360/2022-01, detalhando a atividade do Departamento da Polícia Federal no âmbito do enfrentamento de desmatamentos e queimadas, com menção às investigações policiais havidas a respeito do tema. A parte autora não teria interesse processual, dado que ela não teria demonstrado prévio esgotamento do debate no âmbito extrajudicial. Ademais, tampouco teria demonstrado a aventada atuação negligente ou omissa por parte da União Federal, de modo que a demanda deveria ser extinta sem solução mérito, conforme art 17 e art. 485, IV, CPC/15.

Reiterou o argumento de que as demandas deflagradas perante a Suprema Corte constituir-se-iam em questões prejudiciais no que tocaria à presente causa, devendo ser suspensa a tramitação desta ACP, conforme art. 313, CPC. Ela transcreveu os pedidos deduzidos no âmbito das referidas ADPFs. Não se cuidaria, ademais, de um estado de coisas inconstitucional - a exemplo daquele reconhecido pelo Supremo, quanto aos presídios nacional (ADPF n. 347/STF) -, a ensejar a intervenção judicial no enfrentamento do tema, tratando-se de tarefa confiada pela lei ao Poder Executivo. *"O Ministério da Justiça e Segurança Pública, em junho de 2021, lançou a Operação Guardiões do Bioma, consubstanciando-se em novo paradigma no combate a crimes ambientais. O foco inicial no ano de 2021 foi no combate aos incêndios florestais. Mais de 6 mil profissionais atuaram na prevenção, repressão e investigação de casos relacionados a queimadas e outros crimes ambientais em 11 estados dos biomas da Amazônia, Cerrado e Pantanal. Referida operação teve início em agosto/2021, combatendo mais de 17 mil incêndios, realizou 3.461 ações preventivas e aplicou 1.557 multas. Além disso, o trabalho resultou na apreensão de 135 maquinários e de 5.169 m³ de madeira. Em 2022, a Operação Guardiões do Bioma entrará em uma segunda fase, com foco no combate ao desmatamento, e terá reforço com a entrada de novos profissionais da segurança pública para atuarem também na responsabilização dos criminosos."*

Relacionou as instituições do programa Brasil-mais, lista atualizada até 30 de março de 2022. Apresentou uma tabela indicando os valores apreendidos, mandados de busca e apreensão expedidos, prisões em flagrante e preventivas. Transcreveu o art. 144, Constituição/1988. Listou operações policiais, municípios sedes, destacando cuidar-se de apuração penal-ambiental, e indicando o início e término das investigações (lista posicionada em 27 de junho de 2022). Destacou as informações prestadas pelo Ministério da Defesa, mencionando o despacho n. 297/APOGA SC-3/SC-3/CHOC/EMCFA-MD, com transcrição dos arts. 15, 16, 17, da lei complementar 97, de 1999, e do decreto 3.897/2001.

A União Federal enfatizou, além disso, que *"Seguindo na análise dos demais requisitos, podemos asseverar que o ordenamento também estabeleceu condicionantes de ordem temporal, espacial e material para essa hipótese de GLO (§ 4º do art. 15 da LC n. 97/99 c/c arts. 3º e 5º do Decreto n. 3.897/2001). É assim que, no plano temporal, a atuação deve ocorrer de forma episódica e por tempo limitado, o que significa dizer: eventual e acessória em relação aos meios ordinários de segurança pública, e limitada ao período de tempo necessário à remoção da situação que motivou o seu surgimento. No plano espacial, a atuação das Forças Armadas deve se restringir a uma área territorial previamente delimitada, onde a presença dos seus aparatos se mostre imprescindível para o sucesso da missão. No plano material, as Forças Armadas apenas poderão desenvolver "as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem" (§ 4º do art. 15 da LC n. 97/99). Aqui, o legislador restringiu a atuação das Forças somente às usualmente designadas de "policiamento ostensivo", que em geral é desempenhado pelas polícias militares estaduais, com o objetivo principal de inibir e reprimir imediatamente a prática de delitos. Nessa mesma senda, o caput do art. 3º do Decreto n. 3.897/2001 limitou expressamente o emprego das Forças em GLO às ações que "se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares". Como consectário lógico, as FFAA não poderão fazer às vezes de polícia judiciária e investigativa quando da atuação em GLO."*

Mencionou o voto prolatado pelo Min. Fux, no âmbito da ADI 6.457. Destacou a manifestação do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia Diretoria Operacional Coordenação Geral de Inteligência - despacho n. 235/CGINT/DIOPE/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, a nota técnica SEI n. 29254/2022/ME, do Ministério da Economia, informações prestada pelo INPE: *"O Programa de Monitoramento da Amazônia e demais biomas, recebe recursos orçamentários através da ação 20V9.PO0001. Os recursos cobrem os custos das ações de monitoramento da Amazônia Legal brasileira. Para os demais biomas brasileiros o INPE vem contando com recursos extraorçamentários. A operação e o constante aprimoramento de tal sistema, demanda a alocação de recursos orçamentários para a manutenção da equipe de monitoramento, bem como a aquisição de bens e serviços necessários à execução dos trabalhos. A Direção do INPE, empenha-se constantemente para obtenção de recursos para a manutenção dos seus sistemas de monitoramento. O INPE, portanto, mantém a disponibilização de seus dados PRODES, DETER e QUEIMADAS, continua atuando na busca de outras fontes de recursos, e parcerias com instituições públicas e/ou privadas que tem interesse em apoiar o sistema de monitoramento dos biomas brasileiros mantido pelo Instituto. O INPE continuará disponibilizando os dados, através da plataforma TerraBrasilis com os dados abertos a toda comunidade. Podemos afirmar que até o presente momento o sistema continua operando e disponibilizando os resultados à toda sociedade. Por fim, é importante mencionar que o INPE/MCTI não tem como missão monitorar quem causa o desmatamento e as queimadas. A missão do INPE está associada primordialmente à pesquisa e a entrega de um número confiável e auditável, com base numa metodologia clara, pública e que utiliza o estado da arte em ciência e tecnologia."*

Eventual acolhimento da pretensão da autora implicaria indevido ativismo judicial e violação à separação de poderes, consagrada pela Lei Fundamental. *"Nos precisos termos do artigo 165 e seguintes da Constituição Federal, vinculam as atividades dos entes estatais o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, leis estas de iniciativa do Poder Executivo, sendo a destinação destes recursos previamente programada e sedimentada nas previsões assentadas nos orçamentos, a possibilitar o atendimento da comunidade como um todo, sem a criação de privilégios para alguns. Igualmente, cumprindo este desiderato, são realizados os procedimentos legais para aquisição dos bens de consumo ou permanentes, necessários a cada atividade administrativa. Portanto, nada é feito sem critérios, sem planejamento, ao livre alvedrio dos governantes, dos administradores públicos."*

Acrescentou que, por conta do princípio do poluidor-pagador, dever-se-ia imputar aos responsáveis pelo desmatamento os encargos relacionados à recuperação da áreas degradadas (art. 14, §1º, da lei n. 6.938/1981), ao invés de tal atividade ser atribuída à União. Não seria cabível, na espécie, a inversão do ônus da prova, perseguida pela autora. A súmula 618, STJ, não teria aplicação vinculante, não ensejando automática inversão do ônus demonstrativo no caso em análise. Seria ônus do Instituto requerente apresentar os documentos relacionados à sua pretensão, na forma do art. 373, I, CPC/15: *"Isso porque as informações e documentos que não estão sujeitos ao sigilo podem ser facilmente obtidas das repartições públicas competentes inclusive através de consulta aos sites oficiais, como demonstra a própria documentação ora trazida aos autos, sendo desnecessária tutela judicial para tal fim. Além disso, algumas das informações relacionadas aos fatos objeto da lide são, naturalmente, sigilosas, concernentes ao combate de fatos criminosos, imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, incidindo, na espécie, a vedação legal do art. 23 da Lei n. 12.527/2011"* Promoveu, ademais, a negativa geral quanto às demais alegações do demandante: *"Por outro lado, em nome da mais absoluta cautela, Excelência, considerando a complexidade da lide*

*em comento, a União ainda se opõe a todas as afirmações do autor por negativa geral, cabendo ao demandante fazer prova dos fatos alegados na inicial, especialmente relacionados aos gases efeito estufa e as citadas alterações por MUT (mudança no uso da terra)."*

A demandada juntou documentos. No movimento 137, a União apresentou cópia de peça de informações prestadas pela Vice-Presidência da República por meio da Nota Informativa n. 16/2022/VPR-ASJUR. No evento 138, a requerida apresentou a manifestação do Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica consubstanciada na Nota Informativa n. 50 (SEI 3868632).

No evento 140, a demandada sustentou que *"No dia 15/06/2022 foi lançada a primeira versão da Pamgia (Plataforma de Análise e Monitoramento Geoespacial da Informações Ambiental), disponível no endereço: <http://pamgia.ibama.gov.br>. Trata-se de uma plataforma robusta, que promove uma maior integração entre os diversos temas ambientais de competência do Ibama nos temas de fiscalização, desmatamento, emergências ambientais, combate e prevenção ao fogo, recuperação de áreas degradadas, uso dos recursos florestais, controle de emissão de resíduos, Cadastro Técnico Federal (CTF) e licenciamento ambiental, dentre outros, que estão de forma integrada e trarão maior transparência dos dados. A plataforma traz painéis e mapas interativos, sendo uma resposta à reestruturação da administração dos dados de Sensoriamento Remoto e informações geoespaciais no Ibama."*

Ela reiterou a menção à nota técnica 6/2022/CENIMA.

Seguiu-se réplica no movimento-141, em que a parte autora enfatizou que a sua atuação em Juízo estaria regular, eis que teria atendido o art. 5º, V, "a" e "b" da lei de ação civil pública - lei n. 7.347/1985. Enfatizou ter sido constituído há mais de 01, contado retroativamente da data da distribuição da peça inicial. Por outro lado, teria apresentado cópia do seu estatuto constitutivo. O Instituto teria por escopo a proteção do ambiente, podendo atuar em todo o território nacional. *"Assim sendo, o ora demandante atua de forma legítima nesta demanda coletiva, na qualidade de substituto processual autorizado por lei especial, conforme permitido pelo art. 129, III, §1º da CF3 . Nesta condição, o demandante tutela direito alheio em nome próprio, sendo totalmente desnecessária a autorização ou relação nominal dos associados para o ajuizamento da ação civil pública."*

O STJ teria consolidado o entendimento de que o ajuizamento de ações civis públicas por associações como o autor não dependeriam de prévia e expressa chancela dos associados, dado cuidar-se de hipótese de substituição processual, por força de lei. Transcreveu a emenda do acórdão AgInt no REsp n. 1.979.316/MG e disse o caso dos autos, dado *"que o demandante ajuizou a presente Ação Civil Pública Climática visando proteger todo o grupo (presentes e futuras gerações) que será inevitavelmente impactado pelos efeitos nocivos extremos originados das mudanças climáticas antrópicas advindas da omissão da União no cumprimento de suas obrigações normativas climáticas (desestabilidade climática de abrangência nacional), e não somente os seus associados."* Transcreveu também a emenda do julgado REsp n. 1.325.857/RS.

Aduziu ser manifesto seu interesse processual na demanda, não sendo caso de extinção do processo sem solução de mérito. Sublinhou que *"conforme bem apresentado na exordial, a pretensão do demandante reside na proteção do sistema climático brasileiro, exigindo que a União cumpra com as metas climáticas estabelecidas no PPCDAm, vinculado à Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC. Esta ação coletiva climática pretende, portanto, proteger o direito fundamental, desta e das futuras gerações, à estabilidade climática. A comprovada omissão da União em cumprir com suas obrigações climáticas implicará na continuidade do aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, o que, por consequência, poderá provocar savanização irreversível nesta região especial, como também, prejuízos de difícil recuperação ao sistema de chuvas do país (vide estudo técnico acostado à exordial). Neste cenário, extremamente necessário e útil o ajuizamento da presente demanda climática, uma vez que o bem jurídico por ela protegido possui status de direito fundamental de repercussão nacional."*

O pedido relacionado ao uso de dados do INPE - se indeferido - não comprometeria o restante da pretensão deduzida na peça inicial: *"Nesse sentido, o pedido "d" da exordial está perfeitamente harmonizado com a pretensão do demandante, e tem por objetivo a utilização dos dados fornecidos pelo sistema PRODES para a averiguação dos índices de desmatamento ilegal ocorrido na Amazônia Legal no período de 2020."*

Argumentou não haver litisconsórcio passivo necessário envolvendo os Estados-membros em cujo âmbito se distribuiria Amazônia Legal. Argumentou, para tanto, que *"O art. 129 , da Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC (Lei 12.187/2009) dispõe que o país, ou seja, a União (República Federativa do Brasil) adotará ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, visando reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até o ano de 2020. O art. 6º, III10, do mesmo diploma legal aponta que os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas são os instrumentos instituídos para que o país (União) cumpra com suas metas climáticas, visando implementar referida Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC."* Mencionou também o art. 17 do decreto 9.578/2018 e disse ser *"inequívoca a obrigação exclusiva da União, na qualidade de República Federativa do Brasil, de implementar as metas e determinações constantes no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Desta forma, tanto a confecção, quanto a implementação e a manutenção do referido Plano Climático federal são de responsabilidade específica da União."*

Reportou-se ao art. 7º, I, da lei complementar 140/2011, aduzindo cuidar-se de política pública da alçada da União Federal. *"Considerando que a PNMC também é uma Política nacional e foi formulada pelo Ente Federal, cabe a este mesmo conduzir, executar e fazer cumprir esta Política especial em âmbito nacional. Aos Estados componentes da Amazônia Legal incumbe, tão somente, a cooperação e a obediência das linhas de ação de implementação anteriormente definidas pela União."* Ademais, *"Não bastasse, o art. 21, IX, da Constituição Federal determina que é de competência exclusiva da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social."*

Ainda segundo o instituto requerente, *"esta demanda possui fulcro eminentemente climático, pois pretende a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa - GEE por meio da diminuição do desmatamento (ilegal) aos patamares exigidos pela legislação climática brasileira. Em suma, esta ação coletiva climática (i) trata-se de uma ação coletiva vinculada ao Direito das Mudanças Climáticas (litigância climática); (ii) tutela bem ambiental de abrangência nacional, pois visa proteger o direito de todos à estabilidade climática; (iii) exige da União o cumprimento da meta climática de redução do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925,06 km², nos termos normativamente determinados no PPCDAm e na PNMC; e (iv) diante do descumprimento da referida obrigação normativa (notório no presente caso), impõe que a União restaure a floresta da Amazônia Legal em níveis equivalentes às áreas desmatadas que excederam o índice máximo de desmatamento ilegal de 3.925,06 km², até que este seja plenamente alcançado."*

Reportou-se ao agravo de instrumento 5033746-81.2021.4.04.0000PR, ao tempo em que repisou o argumento de não haver litisconsórcio passivo necessário com os Estados-federativos, em cujo território a Amazônia Legal encontrar-se-ia presente, na medida em que eles não possuíam gerência sobre as metas climáticas assumidas pela União no plano internacional - PNMC. Repisou que a competência desta unidade jurisdicional já teria sido fixada pelo TRF4 ao apreciar o mencionado agravo de instrumento n. 5033746-81.2021.4.04.0000/PR. O Instituto autor enfatizou não haver risco de deliberações conflitantes envolvendo esta ACP e as causas ADPF 760, ADPF 743, ADPF 746, ADPF 708 e ADO 54.

A alegada conexão entre a presente ação civil pública e as referidas demandas previstas no art. 102, Constituição Federal, não ensejaria a reunião de demandas, já que o STF não deteria atribuições para apreciar, em caráter originário, ação civil pública. Assim, a redistribuição desta ACP perante o Supremo seria incabível no presente estado da demanda, eis que, quando muito, a causa poderia aportar junto à Suprema Corte por meio de recurso extraordinário. *"Examinando o conteúdo da ADPF 760, ADPF 743, ADPF 746, ADPF 708 e ADO 54, identifica-se que nenhuma das citadas demandas constitucionais possui por escopo específico o cumprimento pela União das obrigações determinadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Referidas ações de controle constitucional concentrado visam impedir o descumprimento de preceitos de ordem constitucional e NÃO de ordem infraconstitucional, como é o caso da presente Ação Civil Pública Climática. Em outras tintas, a causa de pedir e os pedidos das referidas ações constitucionais NÃO apresentam identidade essencial com a causa de pedir e pedidos constantes nesta demanda climática coletiva (como por exemplo, a necessária e urgente restauração florestal na Amazônia Legal, a fim de que o índice máximo de desmatamento ilegal de 3.925,06 km<sup>2</sup> seja efetivamente implementado, nos termos normativamente determinados no PPCDAm e na PNMC)."*

O requerente transcreveu parte do pedido deduzido na ADPF 760: *"A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ("ADPF") tem como objeto a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional."* O autor enfatizou que o Juízo prevento seria esta 11.VF, dado que esta ação civil pública teria sido distribuída antes da ADPF 760. Ele disse que não haveria elementos hábeis a justificar eventual declaração de conexão entre tais causas, por conta da diferença de procedimentos e de competência originária presente entre ambas.

Segundo o instituto requerente, *"Assim sendo, diferentemente do alegado pela União, neste caso específico sub judice não existem elementos fáticos ou jurídicos que possam justificar a ocorrência de conexão entre esta ação coletiva climática e a ADPF 760. Isto porque, em que pese haja alguma correlação entre o objeto (causa de pedir) e os pedidos, essas demandas judiciais possuem competências e características materiais e processuais distintas, fato que impede a reunião desses processos perante um único Juízo. Por consequência natural, IMPOSSÍVEL haver a prolação de decisões contraditórias entre essas demandas, muito menos qualquer tipo de perigo à segurança jurídica nas suas decisões."* Ele disse ter requerido que lhe fosse dado atuar, na ADPF 760, na condição de *amicus curiae*, ocasião em que teria informado a deflagração desta ação civil pública, sem que o STF houvesse prolatado decisões concernentes à eventual suspensão da presente demanda coletiva.

O demandante disse ser *"totalmente equivocada a alegação da União de suposta usurpação de competência da Corte Superior, pois explicitamente comprovada (i) a inexistência de conexão (as partes, a causa de pedir e os pedidos são diversos) entre as ações constitucionais apontadas pela União (ADPF 760, da ADPF 743, da ADPF 746, da ADPF 708 e da ADO 54) e esta ação coletiva climática; e (ii) a diferença dos procedimentos jurídicos e da natureza jurídica entre as mencionadas ações constitucionais e este litígio climático. Portanto, incabível a pretensão da União de suspensão deste processo, conforme requerido em seu pedido preliminar (itens 2.5 e 2.6 da contestação)."*

Ademais, o STF deveria deixar de conhecer da ADPF 760, total ou parcialmente, por conta da tramitação desta ação civil pública e dado o postulado da subsidiariedade, inerente às arguições de descumprimento de preceito fundamental. Ao tomar conhecimento da deflagração desta ACP, a Ministra relatora da referida ADPF não teria aplicado ao caso o art. 5º, §3º, da lei n. 9.882/1999, conforme evidenciaria o deferimento do ingresso do instituto autor como *amicus curiae*, na referida ADPF e dado também o voto da insigne Ministra Relatora no âmbito da ADPF 760. *"Em suma, em que pese a respeitável Ministra Relatora CÁMEN LÚCIA tenha tido várias oportunidades de aplicação do art. 5º, §3º, da Lei n. 9.882/1999 ao caso em debate, em nenhuma de suas decisões houve qualquer menção sobre possível suspensão da presente ação civil pública climática, demonstrando a inequívoca concordância implícita da Corte Suprema com a plena manutenção da tramitação deste litígio climático coletivo."*

Além disso, *"Registra-se, pela importância, que este douto Juízo federal, em sua decisão preliminar (evento 22, item 21), já afirmou que a suspensão dos processos que tangenciam o mérito de ações eminentemente constitucionais (ADPF, ADO, ADI, etc.) é de alçada específica do Supremo Tribunal Federal (art. 5º, §3º, da lei n. 9.882/1999 cumulado com ADI 2231-8/DF e informativo n. 253, STF). No caso em tela, nos termos acima demonstrados, este demandante informou nos autos da ADPF 760 sobre a existência deste litígio climático coletivo. Porém, nem em sede de análise liminar, nem em sede de pronunciamento do voto, a eminente Ministra Relatora apresentou posicionamento pela suspensão desta ação coletiva climática. Desta forma, inquestionável a inexistência de qualquer prejuízo no pleno trâmite desta demanda coletiva especial, já que o Órgão Judiciário competente para tanto (STF) entendeu por não a suspender."*

O instituto alegou que a União Federal teria deixado de tecer considerações sobre a questão de fundo, debatida na ACP. *"Examinando as razões de mérito apresentadas pela União em sua contestação (vide itens 4 a 9 da contestação), constata-se que a matéria climática, cerne desta ação civil pública, foi totalmente ignorada pela demandada. Todas as legislações, informações e alegações apresentadas em sede de contestação, foram voltadas a demonstrar as ações adotadas pela demandada em relação à matéria ambiental geral, mas não em relação à matéria especial climática brasileira tratada neste litígio coletivo."* Acrescentou que *"Ademais, a União também não comprovou que cumpriu com sua obrigação de fazer (poder-dever) de, no ano de 2020, diminuir os índices anuais de desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o montante (máximo) de 3.925,06 Km<sup>2</sup>, conforme comprometeu-se no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, normativamente vinculado à Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC."*

A União teria enfatizado que a 4ª fase do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm teria demonstrado esgotamento nos seus resultados. Assim, segundo a resposta, a requerida teria realizado a suposta transição do referido PPCDAm para o plano nacional para controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa 2020/2023 PLANAVEG. Da análise dos objetivos dos mencionados Planos (PPCDAm e PLANAVEG), constatar-se-ia que seus propósitos seriam totalmente diversos. O PPCDAm seria um plano de cunho eminentemente climático, especificamente vinculado à política nacional sobre mudança do clima – PNMC, e visaria o atingimento das metas climáticas assumidas pelo país. Este Plano trataria da região abrangida pela Amazônia Legal Brasileira, almejando *"Promover a redução das taxas de*

*desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infra-estrutura, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado." Por seu turno, "o PLANAVEG não apresenta vínculo com a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e engloba todos os biomas brasileiros. Conforme apontado no próprio texto do PLANAVEG, este plano visa apenas direcionar, superficialmente, caminhos a serem obedecidos entre o período de 2020 a 2023, no intuito de que no ano de 2028 o desmatamento ilegal, em todos os biomas, possa atingir a marca zero."*

O PLANAVEG teria projetado para o ano de 2021 a taxa no montante de 10.308 km<sup>2</sup> de desmatamento ilegal, considerando todos os biomas. Para o curso de 2021, contudo, o montante estimado de desmatamento ilegal pelo PRODES considerando somente a região da Amazônia Legal, seria de 13.235 km<sup>2</sup>. Segundo o demandante, *"o PLANAVEG NÃO vem apresentando qualquer resultado mínimo de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Ao contrário, na sua vigência o desmatamento na Amazônia Legal continuou em pleno crescimento. Na verdade, pelo conteúdo e pelos atuais resultados que o PLANAVEG vem demonstrando, inequívoco que este Plano, além de tentar ocultar a omissão da União quanto ao descumprimento da meta climática apontada no PPCDAm, também está agravando o desmatamento ilegal no Brasil, postergando a solução deste problema para o ano de 2028."*

Segundo a réplica, o PLANAVEG não representaria continuação, tampouco substituiria o PPCDAm, dado não manter vinculação direta com a política nacional sobre mudança do clima – PNMC, pois trataria de programas e políticas ambientais gerais do país. Além disso, estaria orientado a atuar de forma geral sobre todos os biomas brasileiros em um período de 03 anos, apresentando-se como um plano amplo, genérico e insuscetível de ser implementado em todo território brasileiro dentro do triênio. Não teria estipulado metas de redução do desmatamento ilegal até o ano de 2023, tampouco tendo apresentado plano específico para o cumprimento das metas climáticas brasileiras determinadas na política nacional sobre mudança do clima – PNMC. Não estaria contribuindo para a efetiva diminuição do desmatamento da Amazônia Legal e não apresentaria pretensões, no seu plano operativo, de restauração da floresta da Amazônia Legal em índice equivalente àquele estabelecido pela meta climática no PPCDAm, qual seja de 3.925,06 km<sup>2</sup>, além de não apresentar qualquer medida de proteção ao sistema climático por meio da diminuição do desmatamento ilegal da Amazônia Legal.

No dizer do instituto requerente, *"o PLANAVEG não demonstra o cumprimento pela União do seu poder-dever de combate do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, bem como apresenta-se inócuo diante dos expressivos prejuízos ao sistema climático daí advindos (por ser muito amplo, abstrato e não apresentar detalhamento específico sobre sua atuação em cada bioma). Além disso, NÃO incorpora medidas de cumprimento das obrigações normativas climáticas assumidas pela União no PPCDAm (oculta uma meta climática legal preexistente e impele as obrigações assumidas pela União no PPCDAm). Assim sendo, a União, além de NÃO cumprir com suas obrigações normativas estipuladas no PPCDAm, também NÃO apresentou outro plano a ele equivalente."*

Ao prolatar seu voto na ADPF 760, a insigne Min. Relatora teria pontado um conjunto de vícios presentes na mencionada ADPF 760, reportando-se também às informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do relatório de auditoria objeto do acórdão 1758/2021 – plenário, no âmbito do processo 038.045/2019-2. O demandante transcreveu parcela do voto da Min. Relatora da ADPF 760. *"Percebe-se que o próprio Tribunal de Contas AFIRMOU que o PPCDAm e o PPCerrado FORAM encerrados pela União, NÃO tendo sido confeccionados novos Planos Climáticos para substituí-los, fato que implicou em desobediência das normas apostas na Política Climática brasileira, Lei 12.187/2009. Em suma, conforme identificado por meio de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, corroborado pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA em seu voto, o PLANAVEG, além de insuficiente para o enfrentamento do desmatamento ilegal da floresta da Amazônia Legal, também NÃO substituiu o PPCDAm, NEM possui característica de Plano Climático nos termos determinados na PNMC."*

Alegou ser indubitável que a criação do PLANVEG, desacompanhado da fixação de metas e objetivos climáticos operacionais; e sem apresentar o delineamento de uma política climática real, não teria aptidão para atingir as metas climáticas determinadas na PNMC, pois não teria sido concebido com compleição normativa suficiente para tanto. *"Aliás, quando da realização da audiência de conciliação realizada na data de 08/06/2022, a União também NÃO demonstrou mínima (e esperada) preocupação com o desmatamento ilegal em níveis alarmantes que vem ocorrendo na Amazônia Legal. Mais uma vez manteve-se totalmente inerte. Como consequência, os prejuízos ambientais originados da omissão da União, persistem e se fortalecem, dificultando, cada vez mais, a adoção de medidas eficazes de mitigação das mudanças climáticas antrópicas no Brasil."*

Ainda segundo a réplica, *"em que pese no ano de 2020 a União estivesse ancorada em dois Planos de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, não conseguiu efetivar as diretrizes e os objetivos de nenhum deles. Isto porque, a União (i) não diminuiu o desmatamento ilegal ao patamar máximo de 3.925,06 km<sup>2</sup> para o ano de 2020 (finalização da 4ª fase do PPCDAm); (ii) não elaborou novo Plano Climático visando cumprir com as determinações constantes no art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018 (em pleno vigor) e art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009 (PNMC); e (iii) não impediu que, (ii.i) no ano de 2020, os índices consolidados de desmatamento ilegal se elevassem ao patamar de 7,1% em relação ao ano de 2019; e (ii.ii) no ano de 2021 a estimativa de desmatamento crescesse no montante 21,97% comparativamente ao ano de 2020."*

Acrescentou que *"a União apresenta um acervo de legislações ambientais brasileiras. Nesta relação consta a Lei Federal 9.605/1998, a Lei Federal 9.985/2000, a Lei Federal 12.651/2012, o Decreto 10.142/2019, o Decreto 9.578/2018, o Decreto 8.972/2017, Decreto 10.142/2019, a Lei Federal 14.119/2021, o Decreto 10.424/2020, o Decreto 10.735/2021, o Decreto 11.100/2022, o Projeto de Lei 11.276/2018. Também, a União reitera a criação do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 – PLANAVEG e, apresenta informações sobre a realização da Operação Guardiões do Bioma, operações da Polícia federal e a atuação de diversos órgãos ambientais federais e governamentais (Ministério do Meio Ambiente, FUNAI, ICMBio, CIMAN, IBAMA). Acerca deste ponto, imperativo destacar que a presente ação de obrigação de fazer está pautada no descumprimento da União da meta climática representada pela diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925,06 km<sup>2</sup> para o ano de 2020, nos termos determinados no PPCDAm."*

A União Federal não teria comprovado o cumprimento da obrigação climática estabelecida no plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, compromisso assumido conforme art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do decreto federal 9.578/2018, e art. 6º e 12, ambos da lei 12.187/2009. Na sua resposta, a União teria se limitado a apresentar uma lista de legislação ambiental e de programas ambientais gerais, que não cuidariam das determinações apontadas no referido plano climático especial, tampouco demonstrando o cumprimento dos deveres nele previstos. O Instituto requerente alegou que o Ministério do Meio Ambiente teria apresentado uma atuação ineficiente, no que tocaria ao cumprimento do aludido

compromisso climático. Reiterou que *"o tema da presente ação coletiva climática se pontua no descumprimento, pela União, das metas climáticas apontadas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm."* Aludida ineficiência teria como contexto o enfraquecimento das pautas ambientais sob o governo federal pretérito.

Mencionou, além do mais, o voto do Min. Barroso, prolatado no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF 708, quem teria destacado o grave retrocesso presente no tratamento da questão climática por parte da União Federal. A própria requerida teria admitido a ineficiência das ações até então promovidas, com o fim de fazer cumprir aludidos compromissos climáticos. O autor argumentou que *"os números atestam um exponencial e desconcertante crescimento dos índices no desmatamento na Floresta Amazônica brasileira. Entretanto, mesmo tendo ciência desta situação, a demandada manteve-se OMISSA e PASSIVA aos aumentos desenfreados de desmatamento ilegal na Amazônia Legal e à consequente elevação descontrolada de emissão de gases de efeito estufa – GEE, causando grave instabilidade ao sistema climático."*

Ademais, *"As taxas aceleradas e crescentes de desmatamento ilegal na Amazônia Legal vêm ocorrendo desde o ano de 2012. No ano de 2016 a taxa de desmatamento ilegal foi de 29%; no ano de 2017 a taxa atingiu 20%; no ano de 2018 chegou a 13,7%; no ano de 2019 alcançou o patamar de 34%; no ano de 2020 aumentou em 7,1%; e no ano de 2021, atingiu a marca de 21.97%. Diante deste cenário, apresenta-se comprovado que a União NÃO utilizou os valores orçamentários em prol da diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Se assim o fez, o que se admite apenas para fins de argumentação, ainda mais grave constatar que esta ação foi totalmente ineficaz para o caso concreto."* Não teria havido consulta pública a respeito dos motivos da descontinuidade do cumprimento do aludido plano climático. Segundo a União, a 4. etapa do cumprimento do PPCDAm teria demonstrado esgotamento em seus resultados. Todavia, ela não teria evidenciado as razões disso, tampouco tendo indicado a fonte de tais informações. Os links indicados pela requerida na sua contestação não apresentariam dados sobre o cumprimento do PPCDAm.

A União não teria apresentado dados consistentes e transparentes a respeito das medidas efetivamente promovidas para cumprimento do PPCDAm. De modo semelhante, as informações prestadas por meio da Administração Pública indireta denotariam a ausência de transparência na atuação estatal. Segundo a requerente, *"o objeto deste litígio climático se constitui na exigência do cumprimento pela União da sua obrigação normativa climática de cumprir com o PPCDAm, especialmente sua 4ª fase final relativa ao período entre os anos de 2016 a 2020. Neste sentido, a União foi instigada a comprovar nestes autos que, durante o período de 2016 a 2020, teria alcançado sua meta de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925,06 Km². Ou seja, o demandante NÃO está exigindo da União o cumprimento de TODOS os planos ambientais existentes no país: o único que está sendo exigido seu cumprimento é o Plano Climático representado pelo PPCDAm, o qual reflete a principal meta de mitigação das mudanças climática do país."*

O autor reportou-se ao voto do Min. Barroso, prolatado no âmbito da ADPF 708, versando sobre mudanças climáticas, destacando o relevo da contenção do impacto da ação humana enquanto variável. *"A demandada foi totalmente omissa quanto ao cumprimento de seu poder-dever de garantir a estabilidade climática às presentes e futuras gerações, nos termos determinados na legislação climática brasileira e no texto constitucional."* A União teria apresentado dados concernentes aos anos de 2019 a 2020, o que não atenderia plenamente ao debate travado nos autos, relacionado aos anos de 2016 a 2020. *"Referidos documentos apresentam informações sobre a atuação dos órgãos federais ambientais em relação à proteção do meio ambiente geral (questões sobre incêndios, resíduos sólidos, recursos hídricos, terras indígenas). Porém, em nenhum destes documentos foi demonstrada a criação de novo Plano Climático substitutivo ao PPCDAm, NEM a suposta comprovação de cumprimento das metas climáticas determinadas neste Plano Climático para o ano de 2020."* O instituto autor discorreu, então, sobre os documentos apresentados pela requerida.

Alegou ser *"necessário esclarecer que os documentos acostados à contestação objeto do evento 135, DESP3, CERT4, OUT5, PROCADM6, PROCADM9, PROCADM10, OUT11, DESP12, OUT13, OUT16, OUT19, OFIC28, OUT31, OUT32, OFIC35, OUT36, DESP37, e OUT39, aportam, tão somente, informações administrativas internas de órgãos governamentais. Neste sentido, referidos documentos NÃO apresentam interação com o tema da presente ação coletiva climática, devendo ser ignorados por este duto Juízo."* Aduziu que o documento de evento 135, OUT27, encontrar-se-ia ilegível, devendo ser desconsiderado. *"O documento constante no evento 135, PROCADM7 e no evento 135, OUT25, constam apenas planilhas com valores e informações sobre supostas ações da União, SEM qualquer informação da fonte originária desses montantes e destes dados. Desta forma, imperativo que referidos documentos sejam ignorados por este duto Juízo, uma vez que a deficiência no seu conteúdo impede o pleno exercício da ampla defesa pelo demandante."*

O autor impugnou a peça de informações 00307/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, apontado no item 4.1 da contestação, objeto do evento 135, OUT2, destes autos. *"Averiguando citado documento, constata-se que a União aponta, equivocadamente, que o demandante teria delimitado sua pretensão em relação aos desmatamentos ilegais ocorridos na Amazônia Legal, entre os anos de 2019 a 2020. Esta alegação é uma inverdade, pois a pretensão do demandante reside no cumprimento do PPCDAm, o qual determina que no ano de 2020 a taxa de desmatamento ilegal na Amazônia Legal NÃO podia ultrapassar o patamar de 3.925,06 km²."* Sustentou que o marco temporal informativo a ser considerado nesta ação coletiva encontrar-se-ia compreendido entre os anos de 2016 e 2020, quanto ao cumprimento das metas climáticas consubstanciadas pela obrigação normativa da União expressa no PPCDAm e na PNMC (4ª fase do PPCDAm). O segundo marco temporal informativo seria subsequente a 2020, quanto às ações para cumprimento do referido PPCDAm. *"A União também apontou que a 4ª fase do PPCDAm teria demonstrado esgotamento de seus resultados. Por tais motivos, teria confeccionado o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 – PLANAVEG e respectivo Plano Operativo 2020-2023, em sua substituição. Quanto a este ponto, reitera-se o já esclarecido no item III.I. desta réplica, no qual o demandante demonstra que, NEM o PLANAVEG, NEM seu Plano Operativo possuem vínculo com a PNMC ou com o PPCDAm. Em suma, o PPCDAm foi efetivamente finalizado (descontinuado) pela União, NÃO tendo sido confeccionado, pela demandada, outro Plano Climático equivalente."*

A União Federal teria aludido ao esgotamento da 4. fase do plano e à sua ineficiência, sem tomar em conta, porém, que a ineficácia teria decorrido da omissão da União em fazer cumprir as medidas acordadas por meio do aludido PPCDAm. Acrescentou que *"a própria demandada admitiu que o Brasil ainda NÃO possui conhecimento se irá cumprir com a meta de emissões de gases de efeito estufa – GEE determinada para o ano de 2020 (PNMC). Conforme apontado pela demandada, os últimos dados sobre as emissões de GEE, em posse da União, são datados do ano de 2016, ou seja, do início da implementação da 4ª fase do PPCDAm (evento 135, OUT2). Em outras tintas, a demandada além de NÃO cumprir com a meta climática de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal determinada para o ano de 2020, também NÃO sabe se irá cumprir com a meta de emissão de gases de efeito estufa – GEE determinada para o igual período. Desta forma, flagrante o descaso da União com as normas climáticas brasileiras, bem como sua inércia no cumprimento das mesmas."* Transcreveu outros excertos do voto do Min. Barroso, prolatado no âmbito da ADPF 708.

Na sequência, o demandante enfatizou que, *"do exame de todo arcabouço informativo apontado no documento que embasou o item 4.1 da contestação (evento 135, OUT2), confirma-se que a União tinha (e tem!) pleno conhecimento do contínuo aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal durante os anos 2016 a 2020 (4ª fase do PPCDAm). Entretanto, (i) NÃO adotou os esforços necessários para o atingimento das metas climáticas representadas pela diminuição do desmatamento ilegal da Amazônia Legal, determinadas no PPCDAm, omitindo-se quanto ao cumprimento deste poder-dever normativo; (ii) realizou inúmeras alterações na gestão da governança climática brasileira, mas todas totalmente ineficazes, já que NÃO impediram o grande avanço do desmatamento ilegal desta região especial; (iii) criou vários programas, planos e operações ambientais, porém, estranhamente, NÃO confeccionou novo Plano Climático equivalente ao PPCDAm ou de maior eficácia climática; (iv) divulga inúmeros dados sobre suas ações na esfera ambiental, entretanto NÃO apresenta quaisquer resultados climáticos positivos que essas ações teriam originado; e (v) NÃO explica os motivos do PPCDAm ter atingido seus objetivos até a sua 3ª fase e, na sua 4ª fase final (2016-2020), ter declinado de seus propósitos em escala tão expressiva."*

Ele insurgiu-se, ademais, contra os documentos apresentados pela União Federal. Argumentou que o despacho 25659/2022/MMA, o ofício n. 719/2022/GABIN e o despacho 12915257/2022-Coapi/Cenima veiculariam informações relacionadas ao funcionamento dos sistemas internos da Secretaria de Planejamento Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente (SPOA), do Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais – CENIMA do IBAMA, sem tratar do PPCDAm. Anotou que a Nota Informativa n. 534/2022/MMA, apresentada pela União, evidenciaria o contínuo aumento das taxas de desmatamento ilegal na Amazônia. Além disso, *"Em relação ao desmatamento, podemos observar um aumento da área desmatada no interior das unidades de conservação federais na Amazônia. O desmatamento em 2020 foi de 499 Km², aproximadamente o dobro do verificado em 2018. (...) Desta forma, podemos verificar que, apesar do aumento do esforço em fiscalização do ICMBio, não foi possível diminuir o desmatamento nas UCs federais entre 2016 e 2020. Muitos fatores podem ter influenciado este aumento do desmatamento no período, mas considerando que houve a realização de uma maior quantidade de ações de fiscalização é provável que a maior área desmatada esteja relacionada ao aumento da pressão sobre os recursos das UCs federais."*

Enfatizou que, conquanto a União houvesse tomado conhecimento das elevadas taxas de desmatamento ilegal na região da Floresta Amazônica, ela teria se mantido inerte, deixando de enfrentar o problema. *"Quanto ao Despacho Interlocutório proferido pelo ICMBio para o CGPRO (evento 135, DESP48), relata-se que nele foram apontadas várias ações ambientais adotadas pela União. Porém, estas ações também NÃO abrangeram o período da 4ª fase do PPCDAm (2016 a 2020), NEM demonstraram a atuação da União no combate às emissões de gases de efeito estufa – GEE atreladas ao desmatamento ilegal desenfreado que vem ocorrendo na Amazônia Legal. Neste sentido, referido documento NÃO auxilia no esclarecimento da presente contenda, devendo ser ignorado."* O documento de evento 135, OUT14 indicariam um conjunto de dados estatísticos, sem tratar, porém, exatamente do período em exame - 2016 a 2020, dado cuidar do período de 2019 a 2022. *"Ainda, neste documento a União apresentou informações sobre TEMAS que NÃO estão sendo DISCUTIDOS nesta demanda especial climática. Por exemplo, esta ação judicial NÃO abarca questões indígenas, questões afetas à segurança nacional ou à Polícia Federal."*

Ainda segundo a réplica, *"A União apresentou no item 4.3, item 4.3.1, item 4.4 e no item 4.5 da contestação, informações fornecidas pelo Ministério da Defesa (evento 135, OUT30), pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAN (evento 135, DESP29), pelo Ministério da Economia (evento 135, PROCADM8), e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (evento 135, RESPOSTA33). Aludidos documentos apenas apresentaram dados sobre i) as atribuições e atuações específicas atuais dos referidos órgãos federais; ii) programas, dotações orçamentárias e empenhos relativos às questões ambientais comuns e limitados ao ano de 2020 a 2022; iii) dados relativos ao funcionamento do PRODES, do DETER e de outros sistemas utilizados e disponibilizados pelo INPE."*

Na sequência, o autor disse que *"a União acostou à contestação informações prestadas pela FUNAI, objeto do evento 135, OUT15 e OUT18; pela Coordenação de Repressão a Crimes Ambientais e Patrimônio Cultural apontado no evento 135, OUT17; pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República constante no evento 135, OUT34; pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade representado no evento 135, DESP49; pelo Governo Federal – Diretoria de Operações da Secretaria de Operações Integradas (Operação Guardiões do Bioma) objeto do evento 135, OUT20, OUT21 e OUT22; pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - Secretaria Nacional de Segurança Pública (minuta de documento) constante no evento 135, OUT 33; pela Força Nacional de Segurança Pública (período entre 2019 e 2020 integrante do evento 135, OUT24 e OUT26; pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA apontado no evento 135, OUT40; pelo Ministério do Meio Ambiente aportado no evento 135, OUT41; por vários órgãos federais sobre dotações orçamentárias e empenhos conforme identificado no evento 135 OUT43, OUT44, OUT45, OUT46 e OUT47. Referidos documentos, todos aqui impugnados, tratam de assuntos estranhos ao objeto climático específico abordado nesta ação civil pública. Ademais, pelo conteúdo constante nesses documentos, fica claro que a União, mesmo tendo conhecimento dos fracassos de suas ações em relação ao combate aos efeitos das mudanças climáticas antrópicas, NADA FEZ PARA QUE ESTA SITUAÇÃO FOSSE ESTANCADA. Desta forma, citados documentos deverão ser ignorados por este douto Juízo, pois em nada contribuem para com a solução deste litígio climático coletivo."*

Na sua contestação, a União teria atuado com o propósito de *"confundir este douto Juízo, apresentando inúmeras atividades retóricas realizadas pela demandada, durante os anos de 2019 a 2022, tão somente na área ambiental geral, a fim de encobrir (sem sucesso) sua reiterada OMISSÃO quanto ao dever de cumprimento das normas climáticas brasileiras. Destarte, NÃO tendo a União demonstrado o cumprimento da sua obrigação de fazer, aqui posta sub judice, necessário que a presente ação civil pública climática seja declarada procedente, na sua integralidade, nos termos requeridos na exordial."*

O acolhimento da pretensão deduzida na peça inicial não ensejaria indevido ativismo judicial e tampouco comprometeria a Separação de Poderes, imposta pela Constituição/1988. O requerente enfatizou que *"a omissão da União em cumprir com suas metas climáticas nacionais está provocando prejuízos irreversíveis e de difícil reparação para o sistema climático em nível nacional e global. Este comportamento prejudicial da demandada fere o direito fundamental de todos à estabilidade climática, devendo ser apreciado pelo Poder Judiciário. Em síntese, a desobediência da União no cumprimento das obrigações constantes na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC impõe a necessária intervenção do Poder Judiciário, a fim de que a omissão Estatal seja sanada e os danos climáticos, daí advindos, sejam objeto de restauração florestal na Amazônia Legal brasileira. Frise-se, neste sentido, que a meta climática determinada no PPCDAm e na PNMC prevê que desmatamento ilegal nesta Região NÃO deva ultrapassar o índice máximo de 3.925,06 km²."*

A pretensão deduzida na peça inicial não esbarraria na reserva do possível. *"Este litígio climático possui por objetivo alcançar a implementação de política pública nacional que tem por escopo especial a proteção climática e, conseqüentemente, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações."* Transcreveu ementas de julgados do STF e STJ. Argumentou ainda que *"a falta ou ineficiência de gerenciamento orçamentário por parte da*

*União não é motivo para esta se eximir da sua responsabilidade ou se omitir no cumprimento eficaz da legislação climática brasileira." Destacou que "o objetivo deste litígio climático coletivo não possui o intuito de inovar ou criar novas políticas públicas climáticas, nem mesmo revogar atos da União. Esta ação especial, como já anunciado, pretende o cumprimento do PPCDAm, nos termos normativamente definidos na PNMC. Em outras tintas, objetiva dar cumprimento à própria lei federal climática brasileira e seu principal instrumento de mitigação às mudanças do clima. Trata-se de dever decorrente de Lei expressa (meta global prevista na PNMC, art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009), devidamente operacionalizada por Decreto (setorização das metas, art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018), com meta normativa e precisamente quantificável (3.925,06 km²)!" Argumentou que o acolhimento da sua pretensão não ensejaria, de modo algum, ativismo judicial.*

*Alegou competir à União Federal a recomposição da área degradada, eis que teria decorrido da sua omissão em fazer cumprir o plano de metas em questão. "A maneira mais eficaz e ambientalmente adequada de indenizar referidas perdas e danos é a realização da restauração florestal da área ilegalmente desmatada acima do parâmetro legal máximo de 3.925,06 Km². Esta ação concreta permitirá a reestruturação (o mais rápido possível) da floresta da Amazônia Legal, oportunizando que esta possa voltar a cumprir com sua função climática de sumidouro de gases de efeito estufa - GEE. Esta é a real situação fática e jurídica a ser considerada neste caso em debate!" Disse ser descabida "a intenção da União de eximir-se de sua exclusiva responsabilidade civil ambiental (objetiva) de indenizar as perdas e danos climáticos por lesão florestal, originados da sua inercia em cumprir com suas metas climáticas normativas. Isto porque, latente sua atitude omissiva, a existência de perdas e danos climáticos por lesão florestal e, a ausência de qualquer excludente de responsabilidade estatal, conforme bem comprovado em sede de exordial." O autor transcreveu julgado do STJ versando sobre o tema.*

*Asseverou ser cabível e devida a inversão do ônus da prova, dada a sua hipossuficiência, enquanto instituição de direito privado, em confronto com a União Federal, entidade que deteria ampla capacidade econômica. Aduziu enfrentado tido "grande dificuldade de obter informações e documentos oficiais relacionados aos fatos objeto deste litígio climático coletivo, uma vez que esses dados estão sob a posse interna ou exclusiva da União. Como bem se pode identificar pelos documentos juntados pela demandada em sede de contestação, TODOS foram confeccionados por órgãos públicos federais a pedido exclusivo da União. Por certo é que, referidos órgãos não teriam fornecido estas informações, caso fossem demandados por pessoas comuns ou por associações. Porém, quando instados pela demandada, citados órgãos públicos federais apresentaram as suas informações, sem qualquer alegação de que estas estariam protegidas por sigilo. Em suma, referidas informações, em que pese não sigilosas, não estavam dispostas de forma pública na internet, como tenta induzir a demandada nas suas razões de contestação." Cuidar-se-ia de caso de hipossuficiência técnica, a ensejar a aplicação da súmula 618, STJ, do art. 21 da lei n. 7.347/1985 e art. 21 da lei n. 8.078/1990.*

*Alegou ser incabível a insurgência genérica, promovida pela União Federal, diante da regra do art. 341, Código de Processo Civil. Alegou que "NÃO estando a União inserida no rol do art. 72, II, do CPC (pessoa ausente), NEM estar representada por defensor público, advogado dativo ou curador especial (único do art. 341 do CPC), esta possui o ônus da impugnação especificada, lhe incumbindo o dever de rebater de forma pormenorizada e fundamentada todos os fatos constitutivos do demandante elencados na exordial." Os documentos de eventos 137, 138 e 140 teriam sido anexados aos autos de modo intempestivo, violando o art. 342, Código de Processo Civil. Anotou que "as petições e os documentos juntados INTEMPESTIVAMENTE pela União (eventos 137, 138 e 140), também NÃO apresentam qualquer indicio de que a demandada tivesse exercido seu dever-poder de cumprir as metas climáticas, normativamente determinadas no PPCDAm, vinculado à PNMC."*

*Além disso, "Sopesando sobre os documentos objeto do evento 140, OUT5 e evento 140, OUT6, constata-se que se tratam de informações prestada pelo IBAMA relativas ao Ofício n. 719/2022/GABIN e à Nota Técnica IBAMA n. 6/2022/CENIMA. Ora, referidos documentos foram anteriormente apresentados pela demandada no evento 135, OUT38, visando justificar as informações apontadas no item 4.1.2 da contestação. Na verdade, a União apenas está REPETINDO o que já foi por ela apresentado nos autos, em nítida tentativa de CONTURBAR o andamento deste litígio climático coletivo. Ressalta-se, inclusive, que referidos documentos também NÃO demonstram que a União teria cumprido com suas determinações normativas apostas no PPCDAm, NEM mesmo apresenta outro Plano Climático equivalente." O requerente detalhou seus pedidos ao final da peça de evento 141, ao tempo em que juntou documentos.*

*O autor convocou duas testemunhas, conforme lista de evento 146: Carlos Afonso Nobre e Antonio Willian Flores de Melo, reservando-se a oportunidade de apresentar outros elementos de convicção, em prol da impugnação de meios de prova que porventura viessem a ser apresentados pela União Federal. No movimento 147, a União sustentou que o detalhamento dos meios demonstrativos haveria de ser promovido depois do saneamento da demanda, conforme art. 357, I e II, CPC/15: "devido à complexidade da causa, a fim de que as partes possam declinar os meios de prova que pretendem produzir de forma segura e até mesmo para colaborar com a celeridade na condução do litígio, é prudente e necessário que haja, primeiramente, a estabilização da lide, com a resolução das questões processuais pendentes (como o pedido de suspensão do feito por prejudicialidade as demais preliminares arguidas na contestação) e fixação dos pontos controvertidos, na forma do art. 357 do CPC."*

*No movimento 149, a parte autora reiterou o pedido de antecipação de tutela, reportando-se a argumentos esgrimidos na sua peça inicial e na réplica. Disse que "No mês de novembro de 2020, o PRODES1 apresentou a taxa estimada de desmatamento na Amazônia Legal no montante de 11.088 km². Porém, ao finalizar a análise dos dados coletados (no ano de 2021), o PRODES 2020 atestou que, no período compreendido entre 1º de agosto de 2019 a 31 de julho de 2020 o índice de desmatamento ilegal (corte raso) na Amazônia Legal Brasileira atingiu a taxa consolidada de 10.851 Km² (10.9 Km²) 2. Em que pese a taxa consolidada tenha sido de -2,1% em relação à taxa estimada de desmatamento, o montante final atingiu patamar muito superior aos 3.925,06 Km² determinados pela norma climática brasileira."*

*Ademais, "a taxa de desmatamento do ano PRODES (ou ano-calendário do desmatamento) corresponde ao período que vai de 01 de agosto de um ano até 31 de julho do ano subsequente (vide item 3.3 da Metodologia Utilizada nos Projetos PRODES e DETER, doc. 02 anexo). Porém, a consolidação desta taxa é definida somente no primeiro semestre do ano subsequente. Desta forma, o ano PRODES 2020 equivale à taxa de desmatamento identificada entre o período de 01/08/2019 até 31/07/2020. No entanto, referida taxa consolidou-se, tão somente, no primeiro semestre do ano de 2021. Isto porque, a taxa de desmatamento da Amazônia Legal é executada em duas etapas. A primeira apresenta uma estimativa do desmatamento ocorrido até dezembro de cada ano. A segunda etapa exhibe os dados consolidados, os quais são apresentados no primeiro semestre do ano seguinte (vide item 6 da Metodologia Utilizada nos Projetos PRODES e DETER, doc. 02 anexo). Em outras tintas, a taxa de desmatamento a ser considerada para análise do PPCDAm para o ano 2020 deve considerar o ano PRODES 2020, o qual refere-se ao período entre 01/08/2019 a 31/07/2020 e que teve sua taxa consolidada disponibilizada no primeiro semestre de 2021."*



O instituto autor apresentou, então, um quadro da taxa estimada, até dezembro de 2020, e da taxa consolidada até o fim do primeiro semestre de 2021 de desmatamento por Estado componente da Amazônia Legal, indicando também a variação entre taxa consolidada e estimada. Indicou as variações das taxas consolidadas de desmatamento na Amazônia Legal, havidas entre os anos PRODES de 2019 e 2020. Tal diagrama evidenciaria o crescimento do índice de desmatamento na Amazônia Legal de 7,1% entre o ano PRODES de 2019 e 2020. Para o ano PRODES 2021, o INPE teria apontado uma taxa consolidada de desmatamento na Amazônia Legal no patamar de 13.038 km<sup>2</sup>. Além disso, "*A taxa consolidada de desmatamento para o ano PRODES 2021 (i) evidencia um aumento de 20,16% (!) acima da taxa consolidada de desmatamento apurada pelo ano PRODES 2020; e (ii) ultrapassa os patamares de desmatamento dos últimos 13 anos (2009 a 2021).*" Teria havido uma elevação intensa e constante do desmatamento nos últimos anos nos Estados componentes da Amazônia Legal, capitaneada pelo Estado do Pará. "*Os dados apresentados pelo INPE demonstram, de forma clara, que a União NÃO implementou os esforços necessários para o cumprimento da 4ª fase do PPCDAm (2016- 2020) (doc. 02 anexo), descumprindo, por consequência, sua meta de mitigação dos gases de efeito estufa – GEE por meio da redução da taxa do desmatamento ilegal na Amazônia Legal (vide explicações fáticas e técnicas apontadas na Exordial desta demanda coletiva climática).*"

O autor prosseguiu, sustentando que "*no ano de 2020, a União instituiu o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023 – PLANAVEG, que engloba todos os biomas brasileiros (doc. 03 anexo). Porém, este novo Plano NÃO apresenta vínculo com a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, tal como ocorre com o PPCDAm.*" Aludido PLANAVEG teria sido concebido para direcionar, superficialmente, caminhos a serem obedecidos entre o período de 2020 a 2023, no intuito de que no ano de 2028 o desmatamento ilegal, em todos os biomas, pudesse atingir a marca zero. "*O plano aponta os caminhos a serem seguidos prioritariamente no período de implementação (2020-2023), incluindo as linhas de ação prioritárias para a controle e redução do desmatamento ilegal, estabelecendo uma meta de desmatamento ilegal zero a ser atingida até 2028.*"

Assim, "*Destaca-se que, como prognóstico futuro, o PLANAVEG projetou para o ano de 2021 a taxa no montante de 10.308 Km<sup>2</sup> de desmatamento ilegal, considerando todos os biomas brasileiros. (...) Entretanto, no ano de 2021, a taxa consolidada de desmatamento ilegal, considerando tão somente a região da Amazônia Legal, foi de 13.038 Km<sup>2</sup> (vide Imagem 03 acima), ou seja, MUITO ACIMA do patamar projetado pelo PLANAVEG para TODOS os biomas brasileiros, durante esse mesmo ano.*" O autor argumentou que, "*Averiguando a taxa de desmatamento na floresta da Amazônia Legal no último mês de agosto de 2022, verifica-se que, neste único mês, foram destruídos 1.661,02 Km<sup>2</sup> de floresta na Amazônia Legal. Este índice alcança a segunda maior marca de desmatamento para o mês de agosto, considerando as taxas do mesmo mês nos anos anteriores (2015 a 2022). A primeira maior marca ocorreu no mês de agosto de 2019, no qual o total de desmatamento mensal atingiu o patamar de 1.714,31 km<sup>2</sup>.*"

O instituto argumentou, na sequência, que "*até o mês de agosto de 2022 o PLANAVEG NÃO apresentou qualquer resultado mínimo de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Ao contrário, na sua vigência o desmatamento na Amazônia Legal continuou em pleno crescimento. Aliás, para fins de registro, informa-se que a plataforma de inteligência artificial Previs estima, para o ano de 2022, o aumento do desmatamento na Amazônia Legal para 15.391 km<sup>2</sup>, ou seja, ainda mais elevado do que o índice consolidado para o ano de 2021!*" Aludido "*PLANAVEG mostra-se inócuo diante dos expressivos danos ao sistema climático originados do desmatamento da floresta da Amazônia Legal, seja em relação à diminuição do desmatamento, seja em relação à processos de restauração dessa floresta especial (por ser muito amplo, abstrato, superficial e não apresentar detalhamento específico sobre sua atuação em cada bioma). Além disso, NÃO incorpora medidas de cumprimento das obrigações normativas assumidas pela União no PPCDAm (oculta uma meta climática legal preexistente e impele as obrigações assumidas pela União no PPCDAm).*"

A ineficiência do PLANAVEG teria sido alvo de debates por época do julgamento da ADPF 760, voto da Min. Relatora. "*Ao prolatar seu voto, a respeitável Ministra apresentou inúmeras falhas existentes neste plano, dentre elas i) a ausência da participação ampla da sociedade civil e do setor privado da construção; ii) a ausência de definição clara das competências dos atores integrantes do PLANAVEG; iii) a ocorrência de sobreposições e de lacunas de atribuições; e iv) a apresentação de metas pouco precisas e ausentes de prazos específicos.*" O TCU teria identificado um conjunto de falhas no aludido sistema, quanto ao período de 2020 a 2023, destacando a "*ausência de participação ampla da sociedade civil e do setor privado na construção do Plano; falta de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política, a exemplo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), o que pode gerar sobreposições e lacunas de atribuições; metas pouco precisas e sem prazos específicos.*"

Segundo o demandante, "*o PLANAVEG, além de insuficiente para o enfrentamento do desmatamento ilegal da floresta da Amazônia Legal, também NÃO substituiu o PPCDAm, NEM possui característica de Plano Climático nos termos determinados na PNMC. Indubitável, portanto, que o PLANAVEG (i) NÃO possui vinculação direta com a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, pois trata sobre programas e políticas ambientais gerais do país; (ii) possui por pretensão atuar de forma geral sobre todos os biomas brasileiros em um período extremamente exíguo de 03 (três) anos (plano amplo, genérico e notoriamente impossível de ser implementado em todo território brasileiro dentro de um triênio); (iii) NÃO estabeleceu metas de diminuição do desmatamento ilegal até o ano de 2023 (termo final), nem apresentou plano específico para o cumprimento das metas climáticas brasileiras determinadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC16; (iv) NÃO está contribuindo para a efetiva diminuição do desmatamento da Amazônia Legal; (v) NÃO apresenta pretensões, no seu plano operativo, de restauração da floresta da Amazônia Legal em índice equivalente àquele estabelecido pela meta climática no PPCDAm, de 3.925,06 km<sup>2</sup> (seu plano de restauração florestal não abarca todas as áreas ilegalmente desmatadas, limitando-se a pequenas frações de terra); (vi) NÃO apresenta qualquer medida de proteção ao sistema climático por meio da diminuição do desmatamento ilegal da Amazônia Legal; e (vii) em relação à restauração florestal (um de seus objetivos) apresenta ações superficiais, pois se atém a diretrizes e objetivos gerais.*"

Argumentou que, por época da audiência de conciliação realizada em 08/06/2022, a União Federal teria demonstrado falta de comprometimento com a redução do desmatamento ilegal da Amazônia brasileira. "*Como consequência da contínua OMISSÃO da União no cumprimento de suas obrigações climáticas, os danos ao sistema climático por lesão florestal persistem e se fortalecem, dificultando, cada vez mais, a adoção de medidas eficazes de mitigação das mudanças climáticas antrópicas no Brasil. Nesse contexto, o deferimento do pedido de antecipação de tutela aqui pretendido é medida de urgência que se impõe, pois, o dano florestal de repercussão climática (já cientificamente identificado conforme apresentar-se-á a seguir) será abrandado (e quiçá remediado) mediante a restauração da floresta componente da Amazônica Legal. Esta ação refletirá, inclusive, na diminuição dos prejuízos climáticos futuros.*"

O autor argumentou que "*em que pese no ano de 2020 a União estivesse ancorada em dois Planos de diminuição do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, NÃO conseguiu efetivar as diretrizes e os objetivos de nenhum deles. Isto porque, a União (i) NÃO diminuiu o desmatamento ilegal ao patamar máximo de 3.925,06 Km<sup>2</sup> para o ano de 2020 (finalização da 4ª fase*

do PPCDAm); (ii) *NÃO elaborou novo plano climático visando cumprir com as determinações constantes no art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018 (em pleno vigor) e art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009 (PNMC); e (iii) NÃO impediu que, (ii.i) no ano de 2020, os índices consolidados de desmatamento se elevassem ao patamar de 7,1% em relação ao ano de 2019; e (ii.ii) no ano de 2021, a taxa de desmatamento crescesse no montante 20,16% comparativamente ao ano de 2020.*" Aduziu ser necessário e urgente o cumprimento dos deveres apontadas no PPCDAm, mediante a restauração da floresta da Amazônia Legal, para que esta possa, em menos tempo possível, voltar à sua função natural de sumidouro de gases de efeito estufa – GEE.

Segundo o demandante, a União Federal não estaria promovendo medidas efetivas em prol do cumprimento das obrigações impostas pelo art. 225, da Constituição da República/88. *"Considerando a irrefutável comprovação do intensivo desmatamento ilegal que vem ocorrendo na Amazônia Legal Brasileira, imperativo que, EM REGIME DE URGÊNCIA, a União seja compelida a iniciar a reparação do dano florestal de repercussão climática que sua inércia vem, diuturnamente, provocando na Amazônia Legal (sem prejuízo da futura apuração do dano ambiental climático emergente, residual e intermediário e de outros danos reflexos ao sistema climático originados da omissão da União). Isto porque, quanto antes forem aplicadas medidas efetivas de restauração florestal nas áreas ilegalmente desmatadas, mais rápido será restabelecida essa fonte natural de sumidouro de gases de efeito estufa – GEE. A demora no início desses trabalhos implicará no agravamento do cenário de emergência climática, assim como dos prejuízos advindos das mudanças climáticas antrópicas, tanto na esfera regional, quanto na esfera nacional e planetária."*

O requerente reportou-se ao parecer "mérito da litigância climática baseada em direitos no enfrentamento da crise climática", subscrito por César Rodríguez Garavito e Melina de Bona, amparando-se em informações veiculadas no estudo de Timothy M. Lenton, Johan Rockström, Owen Gaffney, Stefan Rahmstorf, Katherine Richardson, Will Steffen e Hans Joachim Schellnhuber - *"Climate tipping points — too risky to bet against - The growing threat of abrupt and irreversible climate changes must compel political and economic action on emissions."* Eles teriam enfatizado que a floresta Amazônica se constituiria em um dos nove pontos de inflexão (*tipping points* ou pontos de não retorno) globais identificados. *"Adotando os dados técnicos referidos por Timothy M. Lenton (et al), os citados doutrinadores internacionais afirmam que na floresta Amazônica tem-se, por estimativa, que a perda da cobertura florestal em taxa mínima de 20% já poderá desencadear os pontos de inflexão desse bioma com prejuízos de efeito cascata em patamares irreversíveis. Um exemplo de ponto de inflexão é a SAVANIZAÇÃO, como bem explicado abaixo pelo Professor Dr. CARLOS AFONSO NOBRE, precursor em tais estudos e criador desta tese científica (vide item II.I.I.I. deste pedido de urgência) e que hoje se confirma real por diversos estudos científicos."*

Considerando que a taxa de perda de cobertura florestal na Amazônia atingiria entre 17% 24 e 18% da área, bastariam apenas mais 2% ou 3% de perda de cobertura florestal para que este ponto de inflexão viesse a se tornar ativo, podendo provocar danos catastróficos em escala nacional e global. Transcreveu imagem indicando pontos de inflexão global, destacando o relevo do bioma da Floresta Amazônica. Repisou o argumento de ser urgente a restauração da Floresta, a fim de se evitar os danos ambientais decorrentes da sua degradação. Não haveria nenhum obstáculo técnico ou normativo a impedir a União de cumprir seus deveres no sentido de diminuir os índices de desmatamento ilegal e restaurar aludida área.

O instituto alegou que *"Aguardar a finalização desta demanda coletiva para, somente depois, iniciarem-se os trabalhos de restauração florestal será condenar a Amazônia Legal a perda de uma de suas principais funções ambientais, qual seja, absorver e estocar os gases de efeito estufa – GEE diminuindo seus reflexos nocivos ao país e ao Planeta. Isto porque, conforme amplamente demonstrado nos estudos técnicos ora juntados (doc. 04, 05, 07, 08 e 09), a continuidade do desmatamento da Amazônia Legal tornará essa região como uma das provedoras de gases de efeito estufa (inversão da função climática da floresta), o que contribuirá para a maior elevação do aquecimento global. Ademais, esse desmatamento também desequilibrará todo o sistema de chuvas do país, implicando em ocorrência de secas severas."* Mencionou ainda o relatório técnico para embasamento de ação civil pública datado de setembro de 2020.

O desmatamento da Amazônia Legal implicaria a ocorrência de futuros processos irreversíveis de savanização nesta área especial. *"No ano de 2020 a União possuía (e ainda possui) a obrigação legal de reduzir o índice de desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925,06 Km<sup>2</sup>. Conforme os dados técnicos apontados pelo INPE na Imagem 03 supra, nesse mesmo ano o desmatamento ilegal correspondeu ao índice consolidado de 10.851 km<sup>2</sup>. Portanto, no ano de 2020, a União possuía a obrigação de restaurar 6.925,94 km<sup>2</sup> de floresta na Amazônia Legal, a fim de que fosse atingida a meta normativa antes citada de 3.925,06 km<sup>2</sup>." "Para o ano PRODES 2021, esse Instituto apurou que o índice consolidado de desmatamento ilegal ocorrido na região da Amazônia Legal foi de 13.038 Km<sup>2</sup> (vide Imagem 03 acima). Por esta razão, a União passou a ter a obrigação de restaurar a floresta componente da Amazônia Legal no montante de 9.112,94 Km<sup>2</sup>, considerando o índice de desmatamento ilegal consolidado no ano de 2021 (13.038 Km<sup>2</sup> - 3.925,06 Km<sup>2</sup> = 9.112,94 Km<sup>2</sup>)." "*

Enfatizou que *"entre o ano de 2020 e o ano de 2021, a área ilegalmente desmatada da floresta da Amazônia Legal acumula um montante de 16.038,88 Km<sup>2</sup> (6.925,94 Km<sup>2</sup> + 9.112,94 Km<sup>2</sup>)! (...) O índice de desmatamento ilegal na Amazônia Legal, desde o ano de 2017, vem apresentando patamares muito elevados. Esta situação ocorre pela clara inércia da União em cumprir com suas metas normativas climáticas de diminuição de desmatamento ilegal dessa floresta especial, bem como, pela omissão deste Ente federal em iniciar e manter efetivas medidas de restauração florestal nas áreas já atingidas por este desmatamento."*

O autor argumentou ser indispensável que a União seja compelida, de imediato, a promover a restauração florestal de toda a área da Amazônia Legal ilegalmente desmatada acima do patamar normativo determinado para o ano de 2020 (PNMC e PPCDAm), até que o nível máximo desse desmatamento atinja o montante de 3.925,06 km<sup>2</sup>, índice legalmente definido pela legislação climática brasileira (reparação dos danos florestais de repercussão climática pretéritos, atuais e futuros).

Ainda segundo o autor, *"Essas ações urgentes se fazem cogentes pelo fato de que (i) a União, efetivamente, descumpriu as metas determinadas no PPCDAm 4ª fase (2016-2020), pois no ano de 2020 o índice de desmatamento ilegal na Amazônia Legal atingiu o patamar de 10.851 Km<sup>2</sup> (10.9 km), muito acima da taxa normativamente prevista de 3.925,06 Km<sup>2</sup> e, equivalente a 7,1% a mais do índice relativo ao ano de 2019; (ii) o cenário de desmatamento na Amazônia Legal está em expressiva ascensão, NÃO aparentando possibilidades de estabilidade ou de diminuição (a taxa consolidada de desmatamento para o ano PRODES 2021 é de 20,16% a mais do ano PRODES 2020, vide Imagem 03 acima); (iii) a União NÃO está realizando ações eficazes para combater o desmatamento ilegal desta floresta especial, fato que está colaborando com o gradual e expressivo aumento do desmatamento (Imagem 03 acima); (iv) a demora na restauração florestal da Amazônia Legal Brasileira irá implicar em danos climáticos irreversíveis e de difícil reparação, uma vez que ocorrerá diminuição expressiva na captação dos gases de efeito estufa – GEE, a flora e a fauna da região serão duramente atingidas, o sistema de chuvas no País será afetado, a savanização da Amazônia Legal poderá se tornar a nova realidade desta floresta especial, o desequilíbrio climático no País será elevado e atingirá toda a população (em nível regional, nacional e planetária); (v) a restauração florestal auxiliará na*

*regeneração das áreas já desmatadas e impedirá o uso destas áreas para fins ilegais ou para futuras simulações de regularização fundiária irregular (vide doc. 09 anexo); e (vi) a União não apresentou, até o momento, nenhuma proposição de solução imediata deste problema, nem qualquer plano de continuidade do PPCDAm ou novo plano climático a ele substitutivo, deixando o país órfão de medidas de proteção do sistema climático, de proteção e restauração da floresta da Amazônia Legal e, de mitigação das mudanças climáticas antrópicas."*

Discorreu sobre os requisitos para a antecipação de tutela, dizendo haver significativa probabilidade de que sua pretensão venha a ser declarada procedente, ao final da demanda. Enfatizou que *"Referido Plano, composto por 04 fases, tinha por escopo alcançar a meta normativa de redução, no ano de 2020, de 80% (oitenta por cento) dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal, em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, conforme disposto no art. 19, §1º, I, do Decreto Federal 9.578/2018. Considerando que a média de desmatamento relativa aos anos de 1996 a 2005 se estabeleceu no patamar de 19.625 Km<sup>2</sup>, diminuindo-se 80% desse total chega-se à taxa anual de 3.925,06 Km<sup>2</sup> para o ano de 2020, segundo disposto no art. 12, da Lei 12.187/2009 e no art. 18 do Decreto 9.578/2018."* Assim, *"os prejuízos ao sistema climático originados desse desmatamento desenfreado que, nos últimos anos sempre ultrapassou a marca de 10.000 Km<sup>2</sup>, se encontra em franca elevação (vide Imagem 03 acima). Daí a necessidade de que a União, de FORMA IMEDIATA, inicie e implante programas ou projetos de restauração florestal na Amazônia Legal, visando acelerar a necessária regeneração florestal (regeneração natural ou assistida), impedir o acesso ilegal de invasores nas terras desmatadas e, por consequência, iniciar a adoção de medidas eficazes para a futura captura e armazenamento dos gases de efeito estufa – GEE."*

Argumentou que o indeferimento do pedido de antecipação de tutela colocaria em risco a homeostase ambiental, por conta da degradação da Floresta Amazônica. *"Examinando os riscos climáticos oriundos do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, o Professor Dr. Carlos Afonso Nobre aponta para possível savanização desta floresta, especialmente tutelada pela Constituição brasileira<sup>31</sup>. Esta afirmação está bem alicerçada no Relatório Técnico - Quesitos ao Prof. Dr. Carlos Nobre, assistente técnico-científico do IEA, datado do mês de setembro de 2022, elaborado especificamente para embasar este pedido de tutela antecipada."* Aduziu que *"O desmatamento e a degradação florestal na Amazônia têm aumentado os riscos de uma mudança irreversível do regime climático da região que deverá conduzir a uma perda da cobertura da floresta úmida e sua biodiversidade e sua substituição para outros estados degradados de vegetação que respondem a um clima mais seco e sazonal como o da savana tropical ao sul (Cerrado) e ao norte da floresta (Gran Sabana). Hoje já existem evidências de mudanças climáticas e sua influência na dinâmica da floresta, com perdas de funções críticas da floresta que ameaçam a sua própria manutenção e do equilíbrio do sistema climático regional que em parte são atribuídas ao desmatamento e à degradação florestal."*

Aludido processo de savanização encontrar-se-ia em curso na região amazônica. *"A estação seca no sul da Amazônia já é de quatro a cinco semanas mais longa do que era desde 1979. Houve redução acentuada da evapotranspiração e reciclagem de água pela floresta, e algumas de suas áreas começaram a emitir mais carbono do que estavam armazenando. Ocorreu a substituição da floresta inundável de igapó no médio rio Negro por savanas de areia branca em resposta a repetidos incêndios florestais, causando perda de sua capacidade de regeneração. Todo o sul da Amazônia, mais de 35% da floresta, já está com estação seca muito mais longa e, se continuar e ultrapassar 5-6 meses nas próximas 3 décadas, não conseguirá manter a floresta úmida de dossel fechado. Mudanças no ciclo hidrológico, desmatamento e degradação da floresta têm conduzido a redução da produtividade primária líquida e respiração da floresta e mudanças na estrutura da vegetação e diversidade. Três quartos da floresta amazônica perderam resiliência entre 1991 e 2016 e, de forma mais acentuada, nas regiões mais secas e próximas a atividades humanas."* As consequências originadas do desmatamento, aliadas aos impactos das queimadas, seriam responsáveis por conduzir em até 18% do bioma da floresta amazônica ao ponto de não retorno (savanização).

Sustentou que *"Por esta razão, faz-se urgente a adoção de medidas eficazes visando auxiliar a natureza (por meio de restauração florestal natural ou assistida) a se restabelecer dentro de seu próprio sistema ecológico. Se essas medidas urgentes não forem adotadas, o processo de savanização dessa floresta será irreversível ou, para dizer o mínimo, de difícil reversão. Isto porque, os sistemas climáticos apresentam grande inércia em suas respostas a perturbações, o que significa que mostram resistência ou lentidão a mudanças em fatores significativos, como níveis de gases de efeito estufa, assim como, uma vez alterados, demoram a responder a medidas de mitigação climática."* A urgência teria sido evidenciada no referido parecer do professor Carlos Nobre.

Acrescento que *"a imediata restauração da floresta da Amazônia Legal, além de impedir futuros danos ao sistema climático em escala irreversível, também irá atuar na estabilidade deste ecossistema de importância global e vital para a sadia qualidade de vida das presentes e das futuras gerações, Isto porque, (i) em nível local, a restauração da floresta da Amazônia Legal, (i.i) contribuirá para o conforto climático da população, fornecendo clima mais ameno e contribuindo para a formação de chuvas local e regional; (i.ii) recuperará a estrutura e composição florestal provendo habitats para espécies da fauna e da flora, permitindo a implantação de uma bioeconomia circular fundamentada na sociobiodiversidade; e (i.iii) fomentará geração de emprego e renda diretos; (ii) no contexto regional, esta restauração (ii.i) contribuirá para manter a integridade do bioma Amazônico, pois a continuidade do processo de evapotranspiração garante a integridade hidrológica regional, de modo que a evapotranspiração das florestas restauradas transfere umidade leste-oeste; e (ii.ii) permitirá o equilíbrio hidrológico regional, inibindo a propagação do fogo no interior de florestas, as quais podem estar mais úmidas devido a restauração; (iii) na esfera nacional, a restauração desta floresta (iii.i) permitirá o cumprimento das metas climáticas determinadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC; e (iii.ii) atuará no restabelecimento do equilíbrio do sistema climático e do sistema de chuvas do país; e (iv) em âmbito global, a restauração florestal desta área especial (iv.i) proporcionará o aumento da capacidade de sequestro e estoque de carbono; (iv.ii) contribuirá para a diminuição das emissões dos gases de efeito estufa - GEE; e (iv.iii) auxiliará no atingimento das metas climáticas internacionais apostas no Acordo de Paris."*

Asseverou que *"a floresta Amazônica somente consegue exercer sua função climática se mantidas suas características naturais de floresta tropical úmida. Qualquer processo de savanização ou de outro tipo de degradação dessa floresta inverterá esta situação, transformando-a em fonte geradora de GEE e, por consequência, fomentadora do desequilíbrio climático em escala nacional e global!"* O desmatamento ensejaria elevado nível de emissão de gases de efeito estufa - GEE, comprometendo o clima global. *"A imediata restauração da floresta da Amazônia Legal é a medida mais rápida e eficaz para que, no menor tempo possível, referida floresta retorne o mais próximo do seu status quo ante, retomando sua função climática primordial de sumidouro de gases de efeito estufa – GEE e impedindo a savanização desse bioma!"*

Aduziu que *"as razões técnicas acima expostas, apresenta-se comprovada a certeza científica de que (i) o desmatamento da floresta da Amazônia Legal é um dos principais motivos de fomento da instabilidade climática em nível nacional e global (mudança do uso da terra – MUT); e (ii) a restauração desta floresta é a única maneira de estancar os prejuízos climáticos (por lesão florestal) e ecossistêmicos gerados pelo elevado e contínuo desmatamento que vem ocorrendo nesta floresta especial."* Mencionou o parecer do prof. Antonio Willian Flores de Melo, da Universidade Federal do Acre. Haveria

uma situação de urgência na *"implementação de programas de desenvolvimento sustentável relacionados, especificamente, à região amazônica, fundamentados na redução a zero do desmatamento, na restauração do passivo ambiental e na implementação do desenvolvimento econômico com base na bioeconomia. Esclarece, também, que a restauração florestal é, na atualidade, uma necessidade para manutenção da integridade do ecossistema global, uma vez que é chave para limitar o aquecimento global antropogênico abaixo de 2 °C (...), evitando efeitos catastróficos para o ecossistema global."*

O requerente sustentou que *"Pelos informações científicas acima apresentadas, indubitável o fato de que, em não se tomando qualquer atitude rápida e eficaz, o colapso da floresta da Amazônia Legal será inevitável. A questão a ser considerada, portanto, é quando se instaurará, de forma irreversível ou de difícil reversão, o colapso desse ecossistema. Por isso a urgência na restauração dessa floresta, enquanto ainda temos o mínimo de controle sobre esta situação!"* Enfatizou que a restauração florestal teria sido utilizada em inúmeros países como mecanismo útil ao enfrentamento de colapsos climáticos. *"Este método foi adotado na Costa Rica, onde a cobertura florestal decresceu para 17% em 1983 e, no ano de 2013, houve o aumento para 58%. A Coreia do Sul também aplicou o sistema de restauração florestal e, como resultado, teve o aumento de sua cobertura florestal de 35% a 65% entre os anos de 1950 a 2007. Os Estados Unidos da América, por meio da restauração florestal, também conseguiram regenerar a cobertura florestal de cerca de 13 milhões de hectares entre 1910 e 1960.54 No Brasil, o primeiro projeto de restauração de floresta realizado é datado do ano de 1862 e foi implementado na área onde, atualmente, encontra-se o Parque Nacional da Tijuca e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro."*

O requerente transcreveu parte do aludido parecer do prof. Carlos Afonso Nobre: *"o Brasil tem um consistente arcabouço institucional para atender as demandas de capacidade técnica no processo de implementação de uma política pública de restauração florestal de larga escala na Amazônia Brasileira."* (grifamos). Como exemplos de instituições e empresas capazes de auxiliar os processos de restauração florestal, citou i) as Universidades Públicas (federais, estaduais e municipais), das quais muitas desenvolvem pesquisa específica na área de restauração florestal; ii) a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; iii) o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e o Museu Paraense Emílio Goeldi, referências no tema; e iv) o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE."

Asseverou ainda que *"Na seara jurídica, renomado expert ressaltou que o Brasil assumiu várias obrigações normativas internacionais que determinam metas de restauração florestal. Dentre elas apontou i) o Acordo de Paris; e ii) o Desafio de Bonn. Quanto às obrigações nacionais de restauração florestal, citando Professor Doutor pontuou i) a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981); ii) a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998); iii) a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009); iv) a Lei da Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/ 2012); e v) a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – PROVEG (Decreto n.º. 8.972/2017)." Aduziu que as ações propostas, tanto na PROVEG, quanto no PLANAPEG 2020-2023 se revelariam superficiais, pois estariam adstritas às diretrizes e objetivos gerais, sem tomar em conta os planos específicos para a Amazônia Legal, ao contrário do que ocorreria com o PPCDAm.*

Para que aludido quadro fosse revertido, dever-se-ia adotar políticas ambientais integradas transversalmente aos diferentes setores, principalmente o econômico e o de desenvolvimento social e aumentar a eficiência de implementação destas políticas. A União haveria de realizar planejamento participativo com múltiplos atores envolvidos nas diferentes esferas administrativas e institucionais para a implementação de programas e projetos de restauração florestal. Também lhe caberia mapear e realizar diagnóstico ambiental das áreas passíveis de restauração florestal no Brasil, iniciando pela Amazônia. A requerida deveria priorizar a implementação dos compromissos internacionais acoplados às políticas nacionais, além de integrar os Programas de Regularização Ambiental estaduais no processo de implementação da Proveg. A União deveria regulamentar o uso e manejo de áreas em regeneração natural, impondo-se prioridade às áreas necessárias à restauração Florestal. A requerida haveria de ampliar a participação das mulheres, povos indígenas e populações tradicionais na restauração florestal e desenvolver programas de ensino, pesquisa, desenvolvimento, inovação e extensão em restauração florestal.

Aduziu que, *"Quanto às fontes de financiamento para realizar referidas ações de restauração florestal, citado cientista aponta algumas opções, tais como: "(i) financiamento público; (ii) pagamento por serviços ambientais; e (iii) reflorestamento usando espécies de interesse econômico em sistemas produtivos regenerativos."* (grifamos). Conforme ressalta o Professor Dr. Antonio Willian Flores de Melo, *as iniciativas vinculadas ao pagamento por serviços ambientais, às atividades privadas e às entidades e comunidades tradicionais, são as opções de financiamento com maior potencial de êxito de atingimento das metas de restauração florestal."*

O requerente disse que, *"Pelo acima apresentado, constata-se que já são conhecidas as técnicas e as melhores iniciativas de restauração da floresta da Amazônia Legal, bem como seus benefícios locais, regionais, nacionais e globais. O que falta é a imediata e eficaz implementação destas técnicas e iniciativas por parte da União, ora demandada."* Argumentou que *"a omissão normativa da União em confeccionar e implementar (de forma eficaz e adequada), programas e projetos (i) de restauração desta floresta; e (ii) de diminuição do desmatamento ilegal; são as razões pelas quais a Amazônia Legal está sujeita à processos de savanização irreversíveis ou de difícil reversão (conforme preconizado pelo Professor Dr. Carlos Afonso Nobre, doc. 05 e 07 anexos), os quais implicarão na desestabilização do sistema climático (segundo nos esclarece os cientistas internacionais RUPERT STUART-SMITH e SIHAN LI, doc. 08 anexo). Para frear os prejuízos climáticos originado da omissão da demandada, faz-se imprescindível a imediata restauração desta floresta (como bem explicitado pelo Professor Dr. ANTONIO WILLIAN FLORES DE MELO, doc. 09 anexo), para que seja preservado o direito fundamental à estabilidade climática, às presentes e às futuras gerações."*

Assim, *"Considerando as razões fáticas e técnicas acima, necessário que a União seja compelida, em REGIME DE URGÊNCIA, a fomentar ações diretas e efetivas na região da Amazônia Legal, a fim de iniciar os processos de restauração florestal dessa área, visando diminuir os danos ao sistema climático já evidenciados e aqueles que vierem a ocorrer no curso desta ação. Repete-se que aguardar o fim desta lide coletiva para, somente depois, exigir que a União inicie a restauração da floresta da Amazônia Legal (responsabilização pelas perdas e danos) implicaria em colaborar com o aquecimento global originado das mudanças climáticas antrópicas, bem como com a diminuição das áreas florestadas brasileiras em patamares avassaladores, de difícil ou impossível reparação. Neste cenário, confirma-se a constituição do periculum in mora, segundo requisito formador do cabimento da tutela de urgência aqui buscada."*

Discorreu sobre os danos decorrentes da omissão no cumprimento dos deveres assumidos pela requerida. *"As alterações no uso da terra diminuem a mitigação das mudanças climáticas, transformando os recursos naturais favoráveis à proteção do sistema climático (e.g. manutenção das funções do ecossistema, garantia dos serviços essenciais à sobrevivência e ao bem-estar humano, regulamentação climática, refúgio para a biodiversidade e fornecimento de bens – vide resposta à pergunta 1 do Relatório Técnico para Embasamento de Ação Civil Pública datado de setembro de 2020, doc. 05 anexo e Evento 1 e 15 da ACP climática) em meios de fomento às perdas e danos climáticos (e.g. conversão líquida de florestas para outros usos, queima de biomassa, perda de carbono do solo, fragmentação florestal, aumento de temperatura e de seca na floresta amazônica,*

*diminuição de área de importantes sumidouros de carbono, secas severas, aumento de mortalidade de árvores e de emissão de GEE para a atmosfera – vide resposta à pergunta 1 e 2 do Relatório Técnico para Embasamento de Ação Civil Pública datado de setembro de 2020, doc. 05 anexo e Evento 1 e 15 da ACP climática).*"

Alegou também que, *"demonstramos empiricamente que a floresta amazônica vem perdendo resiliência desde o início dos anos 2000, acarretando o risco de perdas de cobertura florestal com profundas implicações para a biodiversidade, o armazenamento de carbono e as mudanças climáticas em escala global. Adicionalmente, apresentamos evidências empíricas indicando que as condições climáticas mais secas – que culminaram em três episódios graves de seca no mesmo período – aliadas a aumentos acentuados de atividades de utilização humana do solo na Amazônia, provavelmente desempenharam um papel crucial na perda de resiliência observada. A perda ampliada de resiliência da Amazônia em áreas mais próximas à utilização humana do solo sugere que a redução do desmatamento não apenas protegerá as partes da floresta diretamente ameaçadas, mas também beneficiará a resiliência da floresta tropical amazônica em uma escala territorial muito maior."*

O sistema climático seria composto pela interação conjunta dos seus subcomponentes, quais sejam, a atmosfera, o gelo e os oceanos (hidrosfera), a geosfera e a biosfera. A necessidade de proteção jurídica desse bem ambiental já teria sido confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, por ocasião do julgamento do REsp 1782692/PB, datado de 13/08/201980. Reportou-se ao voto do Min. Barroso, na ADPF 708. *"A União possui o dever constitucional, supralegal e legal de proteger o meio ambiente, bem como de combater as mudanças climáticas, sendo que esse dever possui natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. A posição do ilustre Ministro corrobora com a tese apresentada pelo demandante nesta ação coletiva climática e neste pedido de tutela de urgência, uma vez que a obrigação de cumprir com as metas climáticas apontadas no PPCDAm está diretamente vinculada à legislação climática brasileira, não se tratando, portanto, de mera subjetividade governamental."*

O autor anotou que *"A conclusão acima, apresentada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, sintetiza a gravidade climática em que o país se encontra, devido às omissões da União em cumprir com suas metas climáticas, tanto no plano nacional, quanto no plano internacional. Dentre as metas climáticas NÃO cumpridas pela União encontra-se aquela apontada no PPCDAm, qual seja, diminuir o desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o patamar máximo de 3.925,06 km<sup>2</sup> (até o ano de 2020), nos termos apresentados na exordial e ora reiterados neste pedido de urgência. (...) Percebe-se neste cenário, que as perdas e danos climáticos apresentam interligação direta com o desmatamento ilegal que vem ocorrendo na floresta da Amazônia Legal (dano climático por intermédio de lesão florestal). A incontestável omissão da União em cumprir com as obrigações determinadas no PPCDAm afetou e, ainda afeta, o sistema climático (biosfera, hidrosfera, atmosfera e geosfera), pois permite a degradação desenfreada da floresta componente da Amazônia Legal acima dos patamares legalmente permitidos. Não bastasse, a atuação omissiva da União também fere desdobramentos dos direitos humanos mais básicos, como por exemplo, o direito fundamental de todos à estabilidade climática."*

N'outros termos, *"o propósito deste pedido de tutela de urgência é fazer com que a União, em obediência ao que determina a legislação climática brasileira (redução das emissões de GEE), inicie a adoção de medidas eficazes de restauração da floresta da Amazônia Legal, a fim de recompor os danos florestais já existentes e aqueles que vierem a ser futuramente provocados por sua omissão normativa de consequências tão gravosas (danos florestais pretéritos, atuais e futuros). Tudo isso sem prejuízo de futura apuração e reparação de outras perdas e danos climáticos daí advindos (o que será requerido ao fim desta contenda, uma vez que evidente o descumprimento da obrigação assumida pela União no PPCDAm, nos termos do art. 499 do CPC."*

Assim, *"a restauração da floresta da Amazônia Legal (recomposição do dano florestal de repercussão climática) se mostra imprescindível e urgente. Esta ação, além de representar o retorno do equilíbrio dos ecossistemas dessa floresta especial (biosfera), também i) impedirá que as áreas ilegalmente desmatadas sejam invadidas para outros tipos de uso de solo; ii) promoverá a imediata regeneração de um dos mais importantes sumidouros de gases de efeito estufa – GEE do Planeta; e iii) evitará a savanização da floresta Amazônica, pois impedirá a eclosão do ponto de inflexão deste bioma especial."* O instituto autor reiterou seus pedidos.

A União convocou duas testemunhas: Raimundo Lopes Camargos Filho e Walter Marinho de Carvalho Sobrinho - movimento 150. No evento 151, ela postulou a inquirição de Samuel Vieira de Souza e Marta Giannichi. No movimento 152, a União enfatizou não ter permanecido inerte, tendo promovido medidas de fiscalização ambiental na região da Floresta Amazônica.

No movimento 153, o autor disse que *"Na data de 08/10/2020, o ora demandante ajuizou a presente ação civil pública climática, a fim de que a demandada cumprisse com sua obrigação normativa de, até o ano de 2020, diminuir a emissão dos gases de efeito estufa - GEE por meio da estabilização do índice do desmatamento ilegal na Amazônia Legal à taxa máxima de 3.925,06 Km<sup>2</sup>. Esta obrigação normativa integra o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, e está disposta no art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018 e art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009 (PNMC). (...) Para o ano de 2021, o INPE apresentou a taxa consolidada de desmatamento na floresta da Amazônia Legal no total de 13.038,00Km<sup>2</sup>! A quantidade de desmatamento para este ano, além de permanecer acima do patamar estabelecido no PPCDAm, que é de 3.925,06Km<sup>2</sup>, também se mostrou mais elevada que o montante identificado no ano de 2020. Na verdade, no ano de 2021 foi desmatado o total de 9.112,94Km<sup>2</sup> acima do montante máximo permitido pelo PPCDAm (13.038,00Km<sup>2</sup> - 3.925,06Km<sup>2</sup> = 9.112,94Km<sup>2</sup>)."*

Sustentou, ademais: *"Em relação ao ano de 2022, referido Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE identificou a taxa estimada de desmatamento na floresta da Amazônia Legal no patamar de 11.568,00Km<sup>2</sup>. Percebe-se que, no ano de 2022, os índices de desmatamento nesta região especial também ficaram muito acima dos parâmetros máximos apontados no PPCDAm, no limite de 3.925,06Km<sup>2</sup>. Assim, no ano de 2022 o total estimado de desmatamento nesta floresta especialmente protegida é de 7.642,94Km<sup>2</sup> acima da taxa determinada no mencionado PPCDAm (11.568,00Km<sup>2</sup> - 3.925,06Km<sup>2</sup> = 7.642,94Km<sup>2</sup>)."*

Discorreu sobre a estimativa para 2023, dizendo corroborar os índices de avisos de desmatamento identificados nos primeiros três meses do ano pelo INPE (sistema DETER). Argumentou haver uma tendência de crescimento quanto a tais indexadores. Sustentou que *"Examinando o Décimo relatório do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa – SEEG – 2023, (análise das emissões e de suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021), constata-se que a poluição atmosférica aumentou 40% desde o ano de 2010 (doc. 01 anexo, pg. 30/31)8. Conforme apontado no mencionado relatório, a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa no ano de 2021 no país é proveniente do setor de mudança de uso da terra, sendo sua principal fonte representada pelo desmatamento do bioma da Amazônia."*

Segundo o requerente, "As mudanças no uso da terra foram responsáveis pela emissão de 1,18 bilhão de toneladas de CO2 equivalente em 2021. Isso consolida o setor como a maior fonte de emissão bruta de gases do efeito estufa do país, representando 49% do total nacional naquele ano (Figura 17). Quando consideradas as remoções por áreas protegidas, vegetação secundária e outras mudanças de uso da terra (667 MtCO2 e), o setor apresentou uma emissão líquida de 521 MtCO2 e no último ano, cerca de 30% das emissões líquidas brasileiras. A maior parte das emissões brutas (92%) é causada por alterações de uso da terra, que em sua maioria consistem no desmatamento do bioma Amazônia, que concentram 77% (911 MtCO2 e) das emissões brutas do setor em 2021. Já as emissões por queima de resíduos florestais representam 7,8% das emissões do setor (93 MtCO2e)." Argumentou que "registra-se que de 2019 (um ano antes do ajuizamento da presente demanda) até 2022 o índice de desmatamento na Amazônia Legal vem atingindo uma média anual constante acima de 10.000,00Km², NÃO demonstrando qualquer indício de queda desse montante médio para o atual ano de 2023 (já que para o ano de 2023 a estimativa de desmatamento também tenderá a ficar em 11.805,00Km²)."

Reiterou o argumento de que a inação da União Federal estaria ensejando savanização da Amazônia. "O desmatamento da Amazônia Legal também fomenta o ciclo de empobrecimento ambiental em curso no bioma amazônico. Segundo o Doutor em Ecologia Paulo Moutinho, a alteração climática que ocorre na Amazônia devido às mudanças do clima e ao desmatamento, alimenta os ciclos de empobrecimento ambiental dessa região. Conforme nos explica referido expert, são três os ciclos de empobrecimento da Amazônia: i) a mudança do clima global e o desmatamento; ii) a exploração madeireira; e iii) o fogo florestal. Referidos ciclos se retroalimentam positivamente, ou seja, a cada ciclo, o próximo torna-se mais intenso em relação aos anteriores." Renovou, por conta disso, o pedido de antecipação de tutela, enfatizando cuidar-se de medida urgente.

No movimento 157, prolatei decisão com a seguinte conclusão:

3.1. DECLARO a competência da presente unidade jurisdicional para o processo e julgamento desta demanda, conforme art. 109, I, Constituição/1988, art. 21 da lei 7.347/1985, art. 93 da lei 8.078/1990, bem como a decisão do TRF4, ao julgar o agravo de instrumento 50337468120214040000.

3.2. REGISTRO que o autor e a União Federal estão legitimados para a presente demanda, conforme art. 17, CPC/15 e, quanto ao instituto, art. 5, V, da lei n. 7.347/1985. Ademais, o requerente possui interesse processual, na forma da fundamentação acima.

3.3. ANOTO que a deflagração desta demanda pelo instituto autor não estava condicionada à apresentação de comprovante de autorização dos associados, conforme fundamentação acima, não se aplicando ao caso a ratio decidendi do julgado RE 573.232/SC.

3.4. DESTACO que o presente processo não dá ensejo à constituição de litisconsórcio passivo necessário envolvendo os Estados-membros ou Municípios, em cujo território se estende a Floresta Amazônica,

3.5. REPUTO que a peça inicial é apta, tendo veiculado detalhada narrativa dos fatos, tidos por ocorridos, segundo o autor, e também os argumentos jurídicos que amparam sua pretensão, permitindo o contraditório.

3.6. DIVISO, em princípio, sinais de parcial litispendência entre esta demanda e a ADPF e ADO 54, STF, sendo necessário facultar manifestação às partes a respeito do tema, conforme fundamentação acima.

3.7. SUBLINHO que, a despeito da conexão entre esta demanda e as causas listadas no tópico 2.9., acima, não é o caso de reunião dos autos para processo conjunto, dada a incompetência da Suprema Corte para processar, em caráter originário, a presente ação civil pública. Ademais, aplica-se ao caso a lógica do art. 327, Código de Processo Civil.

3.8. COGITA-SE da suspensão da presente demanda, no aguardo da solução a ser dispensada pela Suprema Corte à ADPF 760 e à ADO 54, a fim de se delimitar exatamente o alcance desta ACP, dante do que venha a ser decidido pelo STF. Em princípio, restaria aplicável ao caso o art. 313, V, "a", CPC/15.

3.9. DESTACO o caráter estrutural do presente processo, na medida em que está em causa a própria atuação do Estado, quanto a um tema sensível - proteção do bioma amazônico.

3.10. DETALHEI, acima, com cognição precária, alguns vetores concernentes ao tema discutido no presente processo, e que se revelam necessários à avaliação do pedido de antecipação de tutela.

3.11. EQUACIONEI, ademais, os elementos de convicção veiculados nos autos, a exemplo do relatório apresentado pelo autor - parecer subscrito por Carlos Afonso Nobre, como registrei acima.

3.12. DETERMINO a inversão do ônus da prova, na espécie, cabendo à União comprovar o cumprimento dos ditames do PPCADm, caso reste superada a questão da litispendência. Anoto que aludida inversão persistirá, ademais, caso - declarada a litispendência - remanesça a discussão sobre o pedido dos autores, quanto à condenação da União à restauração da área degradada.

3.13. REGISTRO que não prospera a insurgência da autora contra a União, por conta do alegado descumprimento do ônus da impugnação específica, como detalhei acima, ao tempo em que reputo que a juntada dos documento se deu de modo escorreito.

3.14. CONSIDERO verossímil, com cognição não exaustiva, a narrativa dos fatos, promovida pelo autor, e densos seus argumentos juro. Em que pese isso, não há como apreciar, nesse momento, o pedido de provimento de urgência na espécie, como explicitado acima.

3.15. SALIENTO, em que pese isso, que se deve facultar às partes manifestação a respeito da questão alusiva à aparente litispendência e também quanto à eventual suspensão da demanda. Ademais, há previsão de retomada do julgamento da ADPF 760 para a data de 23 de agosto de 2023, sendo importante também tomar em conta a decisão da Suprema Corte, para avaliação das questões acima equacionadas.

3.16. DETALHEI acima as narrativas de fato, para os fins previstos no art. 357, Código de Processo Civil, além de mencionar os vetores normativos relevantes para a solução desta demanda.

3.17. INTIMEM-SE as autoras a respeito deste despacho, e para, querendo, manifestarem-se a respeito da aparente litispendência, conforme detalhado no tópico 2.9. desta deliberação. Prazo de 15 dias úteis - instituto autor e prazo de 30 dias úteis, quanto à União Federal, contados da intimação, conforme art. 183, 219, 224, CPC/15 e art. 5 da lei n. 11.419/2006.

3.18. INTIME-SE o MPF para, querendo, manifestar-se a respeito de tais questões ou outras concernentes ao saneamento desta ação civil pública, tão logo as partes juntem a petição nos autos, conforme item 3.17, ou se esgote o prazo legalmente previsto para tanto. Prazo de 30 dias úteis, contados da intimação, conforme art. 180, CPC.

3.19. VOLTEM-ME conclusos, oportunamente, para avaliar o prosseguimento da demanda ou a declaração de litispendência, com extinção total ou parcial da demanda."

No movimento 158, o Instituto autor postulou a complementação e a retificação de parte da decisão de evento 157, reportando-se ao art. 357, §1, Código de Processo Civil/15. Destacou que *"a Decisão Saneadora não foi abarcada pela estabilidade. Por consequência, o prazo de interposição de qualquer recurso em relação aos pontos abordados em saneamento, ainda NÃO teve seu termo inicial estabelecido. Isto porque o prazo inicial de apresentação de recursos se iniciará tão somente quando da publicação da decisão que analisar os pedidos do demandante, quanto aos esclarecimentos e ajustes ora pleiteados."*

Disse ainda que *"Esta afirmação é corroborada pelo atual posicionamento do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA que, em análise do conteúdo do §1º, do art. 357 do CPC firmou entendimento jurisprudencial determinando que o prazo inicial de interposição de recursos relativos às decisões saneadoras somente se instaurará (i) no 6º dia da publicação da decisão, em caso de inexistência de pedidos de esclarecimentos e de ajustes pelas partes; ou (ii) quando da publicação da decisão que analisou os pedidos de esclarecimentos e de ajustes formulados pelas partes. Para melhor entendimento do assunto, apresenta-se a ementa do acórdão proferido no Recurso Especial nº 1.703.571/DF, publicado em 07/03/2023, pela Quarta Turma do mencionado Tribunal Superior."*

A demandante alegou que haveria *"impossibilidade jurídica de rediscussão da matéria relativa à litispendência entre esta demanda coletiva climática e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 54."*

Ainda segundo a requerente, *"Ao apresentar suas primeiras manifestações, a União protocolou petição no evento 11 alegando suposta ocorrência de conexão ou continência entre esta Ação Coletiva Climática de Obrigação de Fazer e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 54. Instado a se manifestar nestes autos, o MPF acostou Parecer no evento 12. Neste Parecer, o Parquet apresentou sua posição quanto às alegações da União afirmando, categoricamente, que NÃO ocorre litispendência, NEM qualquer outro tipo de identidade entre esta demanda coletiva e as demandas constitucionais acima apontadas."* Discorreu sobre a sua manifestação e a do MPF, enfatizando não haver conexão, contingência e tampouco haver alguma forma de sobreposição entre a presente ação civil pública e as demandas deflagradas perante o STF.

Sustentou ainda que *"Concluso os autos, este Juízo proferiu Decisão Interlocutória em cognição exauriente, analisando as condições da ação, inclusive conexão, continência e litispendência envolvendo esta demanda climática e as ações constitucionais objeto da ADPF 760 e ADO 54. Esta decisão foi datada de 16/07/2021 e proferida no evento 22, destes autos. Naquela ocasião, em sede de decisão interlocutória, foi enfaticamente certificado por este douto Juízo a INEXISTÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA entre referidas demandas."*

Transcrevo, ademais, o seguinte: *"Percebe-se que na Decisão Interlocutória proferida na data de 16/07/2021, este Juízo, de forma EXAUSTIVA, analisou a questão da litispendência entre citadas demandas e decidiu pela sua NÃO OCORRÊNCIA (vide itens 15 a 21 da referida decisão objeto do evento 22). Instadas regularmente as partes para se manifestar sobre referida decisão interlocutória, NÃO houve interposição de recurso abordando a questão da litispendência. Desta forma, esta matéria teve sua discussão finalizada, por conta da preclusão consumativa. Portanto, o tema sobre a litispendência entre esta Ação Civil Pública Climática de Obrigação de Fazer e a ADPF 760 e a ADO 54 já foi objeto (i) de intensa discussão e manifestação das partes, do MPF e do próprio Juízo sobre o assunto; (ii) de análise dúplice deste Juízo em relação ao tema (evento 03 e evento 22); (iii) de prolação de decisão interlocutória exauriente, com intensivo exame sobre o ponto, momento em que foi declarada a INEXISTÊNCIA de litispendência entre referidas demandas, declaração, esta, que NÃO sofreu impugnação pelas partes."*

A parte autora alegou que não era dado ao Juízo tecer considerações sobre a litispendência e questões correlatas, dado que já teriam sido apreciadas ao início da demanda, em juízo de prelibação da peça inicial. Reportou-se aos arts. 505 e 507, Código de Processo Civil. A demandante postulou *"Como consequência, necessário o esclarecimento do conteúdo da Decisão Saneadora sub judice, a fim de que seja ajustada considerando os apontamentos acima referidos, uma vez que o tema da alegada litispendência, já precluso, foi utilizado como (i) baliza impeditiva de análise do pedido de tutela antecipada (evento 149) e das demais questões postas em debate (item 2.59, 2.59.1, 2.59.2, 2.59.3, 2.59.4, 3.6); (ii) suposto motivo para possível suspensão da presente demanda coletiva climática (3.8, 3.15); e (iii) hipotética motivação para extinção parcial ou total desta Ação Civil Pública Coletiva (3.19)."*

A mesmo tempo, a parte autora reiterou os argumentos esgrimidos em suas petições anteriores, sustentando que *"Revisitando o que já foi amplamente aportado aos autos sobre este tema, constata-se que, efetivamente, NÃO HÁ QUALQUER IDENTIDADE entre esta demanda coletiva climática de obrigação de fazer e as ações constitucionais objeto da ADPF 760 e ADO 54. Isto porque referidas demandas possuem NATUREZA SUBSTANCIALMENTE DIVERSA. Como bem ressaltou o Ministério Público Federal em seu Parecer protocolado no evento 12, posicionamento corroborado pelo demandante nos autos (evento 14), a natureza das referidas ações constitucionais é objetiva e abstrata, uma vez que viabilizam "o controle concentrado, no qual a controvérsia quanto ao descumprimento de preceito fundamental é objeto principal da ação, dela decorrendo a eficácia erga omnes." (grifamos). Quanto a esta ação civil pública, sua natureza é subjetiva e concreta, pois permite "o controle de constitucionalidade difuso, inclusive por omissão do Poder Público, exercido incidentalmente ao objeto principal, irradiando seus efeitos somente para as partes do processo" (grifamos). Daí a impossibilidade de ocorrência de litispendência entre referidas ações judiciais."*

Enfatizou haver necessidade de apreciação urgente do pedido de antecipação de tutela. *"Conforme se verifica na Decisão Saneadora ora examinada, este douto Juízo entendeu pela existência de verossimilhança e de argumentos densos capazes de fundamentar o deferimento do pedido de tutela antecipada formulado pelo demandante no evento 149, destes autos (vide itens 2.57, 2.58 e 3.14 do saneamento). Esta afirmação teve por base o equacionamento de muitas premissas por parte deste Juízo (vide itens 2.15 a 2.45). Vejamos a posição adotada pelo douto Juízo."*

Argumentou haver contradição na decisão, na medida em que *"(i) a alegação da ocorrência de litispendência no caso em tela trata-se de matéria preclusa (vide item III.I acima); (ii) referida litispendência NÃO atingiu o pedido de tutela antecipada pretendido pelo demandante; (iii) os pressupostos de concessão do pedido liminar foram preenchidos; e (iv) a restauração da Floresta Amazônica se faz urgente, pois, nos termos tecnicamente apontados na petição protocolada no evento 149, a demora na restauração desta Floresta já implica em danos ambientais climáticos graves e de difícil ou impossível reparação (por exemplo a savanização da região como bem comprovado nos documentos técnicos apresentados pelo demandante)."*

A associação formulou os seguintes pedidos: "a) seja recebido o presente pedido de esclarecimentos e de ajustes na Decisão Saneadora sub judice, em face de seu pleno cabimento em relação à situação em debate (vide item II acima); b) seja esclarecido o conteúdo da mencionada Decisão Saneadora, a fim de que esta seja ajustada considerando os apontamentos abordados no item III desta peça processual, diante (b.i) da preclusão consumativa em relação à nova discussão sobre a matéria de litispendência entre a presente demanda coletiva climática e as ações constitucionais objeto da ADPF 760 e ADO 54, nos termos demonstrados no item III.I acima; (b.ii) da indubitável inexistência de litispendência envolvendo referidas demandas, conforme explicitado durante o trâmite destes autos e no item III.II supra; (b.iii) da ocorrência de contradição em relação a análise do pedido de tutela antecipada pretendido pelo ora demandante (item III.III); e (b.iv) da urgente necessidade de apreciação do pedido de tutela antecipada apresentado pelo ora demandante, uma vez que sobre este pedido NÃO recaiu litispendência e, pelo fato de que se faz imperioso a imediata restauração da floresta componente da Amazônia Legal, segundo esclarecido no item III.III desta petição e no evento 149 destes autos."

O MPF postulou, no evento 164, que sua intimação fosse renovada depois da manifestação das partes ou esgotamento dos prazos para tanto fixados na legislação. Por seu turno, a União Federal teceu considerações no mov.166.

A requerida disse que "pelas razões já expostas nas petições dos evs. 11 e 120, na contestação do ev. 135, e na própria decisão do ev. 157, resta evidente a relação de litispendência entre esta ACP e as ações em tramitação no STF. Reporta-se a estes argumentos para evitar fastidiosa e desnecessária tautologia. O voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia na ADPF 760 torna cristalina essa relação. Como destacou a decisão do ev. 157, "vê-se que - a vingar o entendimento da insigne Min. Cármen Lúcia - aludida ADPF importará em ordem de efetivação do PPCDAm, impondo-se o seu cumprimento, com acompanhamento direto pela Suprema Corte". A União entende, ainda, que eventual reflorestamento é medida integrada do PPCDAM, pois as medidas de fiscalização e autuações levadas a cabo pela Administração no âmbito do programa ensejarão a responsabilização dos infratores por recuperar as áreas degradadas. Assim, há total litispendência desta ACP com a ADPF 760." (evento 166).

O Juízo teria enfatizado a viabilidade de reexame das questões aludidas pela Associação autora. Ela reiterou a alegação de haver litispendência entre esta demanda e a ADPF e a ADO aludidas no despacho. "E com relação ao objeto, veja-se que se trata de ADPF, e não de ADI, como bem referiu esse MM. Juízo na decisão do ev. 157, e que nas ADPF é possível que o STF determine a adoção de medidas concretas, tal como fez o voto da Ministra Carmen Lúcia. Assim, a litispendência é evidente. O mesmo raciocínio vale pra ADO 54, conforme explicado no item 2.9.1.6. da decisão do ev. 157. Portanto, requer o reconhecimento da litispendência e a extinção desta demanda sem análise do mérito. Na remota hipótese de não ser acolhida a litispendência, requer sejam então acolhidas as preliminares relacionadas à suspensão desta demanda para se evitar a prolatação de decisões conflitantes e usurpação da competência da Corte Suprema, tal como invocado na contestação do ev. 135."

A União anexou documentos.

Seguiu-se parecer do Ministério Público Federal, enquanto *custos legis*, enfatizando haver relação de prejudicialidade entre a presente demanda e a ADPF e ADO submetidas à apreciação do STF e versando sobre o mesmo tema.

A Procuradoria da República argumentou ser caso de extinção desta demanda, sem solução de mérito, por conta da litispendência havida com as ações de controle concentrado da validade de normas, em processamento perante a Suprema Corte. "Nesse sentido, conforme exposto na decisão de evento 157, a ADPF 760 já conta com voto de procedência pela Ministra Carmen Lúcia (Relatora), que, em síntese, reconhece o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e determinar que a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução para garantir a efetiva proteção ambiental da Floresta Amazônica, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Desse modo, verifica-se a existência de litispendência, ainda que parcial, da presente ACP com a ADPF 760, o que fatalmente enseja a extinção parcial da demanda quanto ao objeto idêntico – obrigação de fazer constante no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima/PNMC – evitando-se, sobretudo a prolatação de decisões conflitantes sobre o mesmo assunto."

A União teceu considerações no evento 173. Ela sustentou que "houve uma ampla alteração do contexto fático e normativo a partir de janeiro de 2023, com radical alteração na política pública ambiental, com o restabelecimento do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal). Nota-se, ainda, um recrudescimento das ações de fiscalização ambiental e da repressão a crimes ambientais. Também houve um aperfeiçoamento das regras de regência do processo administrativo sancionador no âmbito federal, com esforços no sentido de garantir a sua racionalidade, eficácia e efetividade."

Ademais, teria havido "recomposição e fortalecimento da força de trabalho dos órgãos e entidades que atuam na seara ambiental, bem como captação de novos recursos e retomada de apoio a projetos no Fundo Amazônia, o que levou à retomada da confiança internacional na agenda ambiental brasileira, devido a uma apresentação de resultados concretos e positivos, com 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."

Ainda segundo a requerida, "não mais subsiste o alegado quadro de ofensa massiva, generalizada e sistemática a direitos fundamentais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estamos diante de um 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 e a necessidade de intervenção judicial nessas questões."

Enfatizou que o PPCDAm teria sido restabelecido em 1º de janeiro de 2023, por meio do Decreto nº 11.367/2023, sendo instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, órgão colegiado vinculado à Casa Civil da Presidência da República responsável por definir e coordenar as ações interministeriais para a redução dos índices de desmatamento no território nacional (art. 3º do mencionado Decreto). Ademais, a efetiva publicação da 5ª fase do PPCDAm teria sido realizada em 05 de junho de 2023 (o inteiro teor do Plano, assim como informações preliminares a respeito, teria sido anexado aos autos no ev. 156), fruto de amplo diálogo com a sociedade civil e a academia. Teria sido estabelecida a meta de



desmatamento zero até 2030, com quatro eixos temáticos de atuação para o período de 2023 a 2027: i) Atividades produtivas sustentáveis; ii) Monitoramento e controle ambiental; iii) Ordenamento fundiário e territorial; iv) Instrumentos normativos e econômicos.

A União destacou que *"Conforme já informado à Suprema Corte, a atividade de fiscalização ambiental está relacionada ao Eixo II - Monitoramento e Controle Ambiental, mais especificamente ao Objetivo 4, de garantir a responsabilização pelos crimes e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação ambiental. Destaque-se que as linhas de ação do PPCDAm relacionadas ao Eixo II também englobam ações e políticas voltadas à prevenção e combate de queimadas e incêndios florestais (vide inteiro teor do Plano)."*

Ademais, *"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)."* Ela discorreu sobre a redução das taxas de desmatamento, por conta dos esforços havidos no curso de 2023. *"As informações comumente utilizadas pela Administração para a implementação de políticas públicas, instrumentos e medidas contra o desmatamento advêm do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), por meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélites (Prodes). Para consolidar dados anuais sobre taxas de desmatamento, o INPE começa a medição no primeiro dia de agosto de um ano e termina no dia 31 de julho do ano seguinte. O Prodes detecta desmatamentos por corte raso e degradação progressiva, como árvores completamente destruídas por incêndios."*

Acrescentou que *"O valor estimado do desmatamento na Amazônia Legal Brasileira pelo PRODES, no período de 01 agosto de 2022 a 31 julho de 2023, foi de 9.001 km². Este valor representa uma redução de 22,37% em relação à taxa de desmatamento consolidada pelo PRODES 2022, que foi de 11.594 km² para os nove estados da Amazônia Legal, consoante Nota Técnica PRODES Amazônia 2023, em anexo. A tabela abaixo apresenta as variações da taxa para cada estado entre os anos PRODES de 2022 e 2023."*

Destacou que *"Seis dos nove estados da Amazônia Legal tiveram redução do desmatamento entre 2022 e 2023, sendo os valores mais acentuados observados em Rondônia (-41,01%), Amazonas (-40,13%) e Acre (-28,93%). Como os referidos dados do Prodes, produzidos pelo INPE, levam em conta a medição de taxas de desmatamento também do segundo semestre de 2022, ou seja, ainda sob a gestão pretérita do governo federal, importa trazer também dados que dizem respeito às taxas de desmatamento exclusivamente do ano de 2023, dos quais se observa uma queda mais acentuada, além de uniforme e consistente, a corroborar que decorre do conjunto de ações que vêm sendo empreendidas pelo Governos Federal. Saliente-se que, na Amazônia, o desmatamento tende a ser menor no último semestre de cada ano, devido ao período de chuva. A partir de março os registros vão subindo, atingindo pico em julho."*

Enfatizou, na sequência, que, *"de acordo com dados do INPE, "O desmatamento na Amazônia teve redução de 66% em julho, mês de seca considerado mais favorável a incêndios florestais. Um recorde histórico, jamais registrado no Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter). No período, foram registrados 500 km² de área degradada, contra 1.487 km² em julho de 2022. Nos primeiros sete meses de 2023, o desmatamento na Amazônia teve queda de 42,5%, se comparado ao mesmo período do ano passado"*

Segundo a requerida, *"O estado do Amazonas foi o que registrou a maior redução de janeiro a julho de 2023, comparado ao mesmo período de 2022. A queda de 62% vai na contramão do aumento de 158% no período de agosto a dezembro de 2022. Rondônia veio em seguida, com um decréscimo de 60% nos sete primeiros meses de 2023. No Pará, houve redução de 39% e, em Mato Grosso, de 7%. Em resumo, conforme sintetizado no Despacho nº 86038/2023-MMA (anexo), "é imperativo destacar o resultado da taxa Prodes/INPE 2022-2023 apresentando queda de 22,3% em relação ao período anterior (2021-2022). Essa redução A taxa Prodes é medida de agosto a julho de cada ano. Se tratarmos somente dos 10 primeiros meses do atual Governo, a redução do desmatamento chegou a 49%". Registre-se, conforme já ressaltado na manifestação enviada a essa Suprema Corte no âmbito da ADPF nº 760, que houve a "queda de 31% de alertas de fogo de calor na Amazônia (DETER) para o período de janeiro a maio de 2023 quando comparado ao ano anterior" (Despacho nº 39801/2023-MMA). O números são significativos, mormente em um ano marcado pelo fenômeno El Niño, com seca intensa na região Norte, demonstrando uma guinada de postura do Poder Executivo Federal no enfrentamento do grave problema de desmatamento e degradação ambiental e na condução das políticas públicas federais que moldam a proteção ambiental."*

Além disso, *"A FUNAI, em nota técnica já levada ao conhecimento desse Supremo Tribunal Federal (Informação Técnica nº 18/2023/COIT/CGMT/DPT-FUNAI, e-STF peça nº 196, ADPF 760), apresenta informações produzidas pelo Centro de Monitoramento Remoto (CMR) por meio das quais há comparação de dados no período de 1º de janeiro a 16 de junho de 2023 e o mesmo período de 2022. Percebe-se uma redução do número total de alertas de área desmatada/degrada em todas as classes de alteração de cobertura vegetal em Terras Indígenas da Amazônia Legal (corte raso, degradação, desmatamento em regeneração e foto em floresta). Em relação a corte raso, por exemplo, alcançou-se uma redução de 52%. A Coordenação de Fiscalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (Informação Técnica nº 38/2023COFIS/CGPRO/DIMAN/GABIN/ICMBio, doc. anexo) também apresenta dados sobre a redução do desmatamento em unidades de conservação federais do entorno de terras indígenas elencadas no referido documento. Como resultado do esforço em áreas prioritárias e do aumento dos trabalhos em local e tempo estratégicos, obteve-se 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."*

Acrescentou *"O IBAMA (Informações nº 00165/2023/CGEST/ PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em anexo) traz ainda dados em relação a histórico de alertas ambientais de desmatamento, com base nos dados do Programa Meio Ambiente Integrado e Seguro (Plataforma Brasil Mais). De acordo com os dados apresentados - referentes a alertas de desmatamento no período de 01/01 a 29/11, em todas as terras indígenas, para os anos de 2021, 2022 e 2023 - possível observar uma redução nos alertas, no ano de 2023, na ordem de 35% quando comparados aos alertas de 2021, para o mesmo período."*

Ademais, *"Em petições apresentadas por esta Advocacia-Geral da União no ano em curso (vide, p. ex, e-STF peças n. 181 e 191, ADPF nº 760), restou evidenciada a alteração substancial, a partir de janeiro de 2023, do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento das presentes ações, notadamente no que se refere às ações e políticas públicas que vêm sendo implementadas e aprimoradas por entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal e enfrentamento da emergência climática, e, de uma forma mais ampla, para concretização do dever estatal de proteção do meio ambiente. Realçou-se a edição, desde os primeiros dias da atual gestão federal[9], de inúmeros atos normativos infralegais que indicam o restabelecimento, em âmbito federal, de uma governança de responsabilidade na proteção ambiental como um todo: Decretos nº 11.328; 11.349; 11.367, 11.368; 11.369; 11.372; 11.373, todos de 1º de janeiro de 2023;*

*Decreto nº 11.384, de 20 de janeiro de 2023; Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023; Decretos nº 11.546; 11.547; 11.548; 11.549; 11.550; 11.551 e 11.552, todos de 05 de junho de 2023. Mais recentemente, merece relevo a edição do Decreto nº 11.687, de 5 de setembro 2023, que "dispõe sobre as ações relativas à prevenção, ao monitoramento, ao controle e à redução de desmatamento e degradação florestal no Bioma Amazônia", sendo também fundamento para elaboração da lista dos municípios prioritários para o combate ao desmatamento. Mencionem-se, ainda, decretos editados na mesma data, e que corroboram o nítido fortalecimento da governança ambiental pela atual gestão do Poder Executivo Federal."*

A União aludiu ao Decreto nº 11.684, de 5 de setembro de 2023; Decreto nº 11.683, de 5 de setembro de 2023; Decreto nº 11.685, de 5 de setembro de 2023; Decreto nº 11.689, de 5 de setembro de 2023. Destacou que, em 05 de setembro, em cerimônia comemorativa do Dia da Amazônia, o Governo Federal teria anunciado o Programa União com Municípios pela Redução de Desmatamento e Incêndios Florestais, previsto no aludido Decreto nº 11.687/2023, com o objetivo de apoiar financeiramente os Municípios na prevenção, no monitoramento, no controle e na redução dos desmatamentos e da degradação florestal no Bioma Amazônia.

Segundo a requerida, *"Por meio do programa se destinará até 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)", sendo que "Os municípios receberão recursos proporcionais à redução de desmatamento e incêndios, segundo dados do sistema Prodes, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)."*

Reportou-se, quanto à proteção a indígenas e quilombolas e sociobiodiversidade: *"i) retorno do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), por meio do Decreto nº 11.512, de 28 de abril de 2023, passo crucial para reorganizar a proteção do bioma amazônico e dos povos que nele habitam; ii) o Decreto nº 11.786, de 20.11.2023, o qual institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor, que dentre seus objetivos apoiar e promover as práticas de gestão territorial e ambiental desenvolvidas pelas comunidades quilombolas; e fomentar a conservação e o uso sustentável da sociobiodiversidade."*

Enfatizou *"No âmbito estratégico para a prevenção e controle dos incêndios no Pantanal, o MMA, em conjunto com o Ibama, lançou em maio do corrente ano o Plano de Ação para o Manejo Integrado do Fogo no Bioma Pantanal (doc. anexo), com o seguinte propósito."* Por outro lado, o Fundo Amazônia, de volta aos trabalhos a partir da edição do Decreto nº 11.368/2023, estaria atuando no controle do desmatamento e incêndios florestais. Seu Comitê Orientador teria aprovado a ampliação dos recursos disponíveis para os nove Estados da Amazônia Legal atuarem no combate a incêndios florestais e queimadas ilegais. O valor a ser financiado para cada um dos Estados teria sido fixado em até R\$ 45 milhões (superando o valor anterior de R\$ 35 milhões), totalizando R\$ 405 milhões em recursos não reembolsáveis disponíveis.

Destacou as medidas aprovadas pela Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Despacho nº 86038/2023-MMA). Sustentou que *"Alinhado aos objetivos do PPCDAm, a atual estratégia de fiscalização pelo IBAMA está pautada em 5 linhas de ação planejadas a fim de atingir resultados substanciais na redução do desmatamento da Amazônia Legal em curto e médio prazos por meio da fiscalização ambiental: 1. Fiscalização remota das áreas desmatadas; 2. Apreensão de produtos da infração ambiental; 3. Inutilização da infraestrutura dos infratores em TIs; 4. Bloqueio de produtos florestais ilegais; e 5. Atuação in loco nas regiões críticas (bases operacionais estratégicas). De fato, como se verá a seguir, desde o primeiro semestre de 2023 há avanços concretos e significativos, decorrentes de aumento considerável e efetivo no esforço de fiscalização do desmatamento e infrações ambientais pelos órgãos federais responsáveis, os quais expressam o modelo de governança adotado pela atual gestão do Poder Executivo Federal na área ambiental, notadamente no que se refere a ações de prevenção e controle do desmatamento e queimadas/incêndios nos biomas brasileiros, a exemplo da Amazônia e Pantanal. A Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental do IBAMA, em documento já levado ao conhecimento dessa Suprema Corte (Despacho nº 16272601/2023-CGFis/Dipro, e-STF peça n. 194, ADPF nº 760), apresenta tabelas com dados comparativos dos primeiros semestres do 2016 a 2023 relativos à: i) quantidade de autos de infração lavrados na Amazônia Legal; ii) valores de autos de infração lavrados na Amazônia Legal; iii) quantidade de termos de apreensão lavrados na Amazônia Legal; iv) termos de embargos lavrados na Amazônia Legal. Os dados apresentados evidenciam um aumento em todos os indicadores de fiscalização em relação ao mesmo período dos anos anteriores, o que demonstra inegável retomada do esforço de combate às infrações ambientais e de preservação ambiental."*

Reportou-se à curva de índices de alertas de desmatamento com o recrudescimento das ações de fiscalização ambiental a partir de janeiro de 2023. O IBAMA teria apresentado dados importantes, realçando o seu compromisso com a preservação ambiental (Informações n. 00165/2023/CGEST/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU). De acordo com dados da autarquia federal, o total de ações fiscalizatórias realizadas dentro de terras indígenas (TIs), de 01 de janeiro a 15 de novembro deste ano, teria sido de 673 ações de fiscalização. Apresentou tabela de ações promovidas.

Disse que, quanto aos esforços institucionais do IBAMA, a Autarquia ambiental estaria se dedicando a participar de instâncias institucionais de proteção das terras indígenas, a exemplo do Comitê Interministerial de Coordenação, Planejamento e Acompanhamento das Ações de Desintrusão de Terras Indígenas; do Grupo de Trabalho Yanomami do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Comitê para a Promoção de Políticas Públicas de Proteção Social dos Povos Indígenas e o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas; além de diversas reuniões com outras instituições para o planejamento de ações de combate à ilícitos ambientais nas terras indígenas.

Acrescentou que, no segundo semestre deste ano a Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental (CGFIS) da Diretoria de Proteção (DIPRO) do IBAMA teria passado por reestruturação, com a criação da Equipe Nacional de Fiscalização das Terras Indígenas, para tratar exclusivamente deste tema, ilustrando a prioridade que a atual gestão teria dado à matéria.

Por seu turno, o ICMBio teria informado (Informação Técnica nº 38/2023COFIS/CGPRO/DIMAN/GABIN/ICMBio): o aumento de 17% no número de ações de fiscalização nas 26 unidades de conservação do entorno das Terras Indígenas Arariboia, Karipuna, Kayapó, Munduruku, Trinchiera 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. 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, além disso, 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 conseqüentemente os maquinários de alto valor econômico utilizados para a prática do ilícito ambiental, como por exemplo, motores estacionários, retroescavadeiras, balsas escariantes etc."*

Reportou-se às informações prestadas pelo Centro Especializado Prevfogo/Dipro/Ibama (Despacho nº 17721682/2023-Prevfogo/Dipro). *"O ICMBio, por meio de sua Coordenação de Manejo Integrado do Fogo (CMIF/ICMBio) informou, por intermédio do Despacho SEI 17140412 (doc. anexo), que, em termos de instrumentos de planejamento para prevenção e combate aos incêndios florestais, a autarquia participou neste ano de 2023, em conjunto com outros atores da esfera pública, 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."*

Além do mais, a União sustentou que *"Atuando no aspecto da prevenção, 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", que faz parte do Plano de ação para o manejo integrado do fogo no bioma Pantanal, que visa contribuir para a redução significativa dos incêndios florestais no bioma Pantanal. A campanha foi amplamente divulgada nos diversos canais de comunicação. Em outra vertente, esta Advocacia-Geral da União já trouxe aos autos informações a respeito a atualização e reforço, a partir de 2023, de políticas públicas de segurança pública no âmbito do Poder Executivo Federal para repressão de crimes ambientais ou a eles conexos, sobretudo na Amazônia, a exemplo do desmatamento ilegal. Na Nota Jurídica n. 01318/2023/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, a qual reproduz manifestações oriundas da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública - SENASP e da Polícia Federal, foram apresentados resultados das principais ações realizadas nas operações ambientais e de terras indígenas, no período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2023."*

Argumentou ainda que *"A Diretoria da Amazônia e Meio Ambiente da Polícia Federal - criada conforme Portaria MJSP nº 288, de 23 de janeiro de 2023, e Decreto nº 11.348/2023 - informa que no decorrer do ano de 2023 foram instaurados na Polícia Federal 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 (vide Nota Jurídica n. 02232/2023/CONJUR-MJSP/CGU/AGU). Com referência às ações ambientais da Força Nacional na Amazônia Legal, informa-se o apoio a órgãos de fiscalização ambiental da União, ao Ibama, ao ICMBio, com fundamento nas Portarias do Ministro nº 510/2023 e 507/2023. Nesse ponto, de se observar o exposto no Ofício nº 3748/2023/CGOFN/DFNSP/SENASP/MJ."*

Aduziu que, *"Em atualização às referidas informações, a SENASP, pela Informação nº 431/2023/CGFRON-Bioma/CGFRON-GF/DIOPI/SENASP (Nota Jurídica n. 02232/2023/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, doc. anexo), apresenta detalhamento das operações de intervenção em desmatamento e os resultados colhidos de julho a novembro de 2023."*

Sublinhou que *"a edição do Decreto nº 11.614, de 21 de julho de 2023, que institui o Plano Amazônia: Segurança e Soberania - Plano Amas. A adesão ao Plano Amas foi recentemente regulamentada pela Portaria MJSP nº 524, de 10 de novembro de 2023. O AMAS está alinhado aos eixos objetivos estratégicos previstos na 5ª Fase do PPCDAm, notadamente ao eixo de Monitoramento e Controle Ambiental. No que concerne à garantia de responsabilização por infrações administrativas ambientais ligadas ao desmatamento e degradação florestal o aperfeiçoamento normativo das regras de regência do processo administrativo sancionador ambiental federal tem sido um esforço constante. Nesse contexto, cabe mencionar a edição dos seguintes atos do IBAMA"*

Além disso, *"No âmbito desta Advocacia-Geral da União, a atuação da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente já havia resultado na edição do Despacho do Ministro Chefe da AGU nº 056, que 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 nº 6.514/2008, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto nº 6.686/2008. O entendimento que havia se consolidado no âmbito desta AGU foi recentemente acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o REsp 2021212/PR (julgado em 21.11.2023), tendo sido prolatado acórdão no sentido do reconhecimento da validade da intimação por edital no bojo do processo sancionador ambiental."*

Aduziu que o precedente firmado no Superior Tribunal de Justiça ensejaria *"o potencial de assegurar a validade da cobrança de R\$ 29 bilhões de reais em multas ambientais do Ibama- como chancela e ratificação dos esforços empreendidos pelo Poder Executivo federal no sentido de garantir a racionalidade, a eficácia e a efetividade dos processos sancionatórios ambientais, em consonância com o princípio constitucional da proteção e da preservação do meio ambiente. Por fim, cabe o registro de que, ao assumir o compromisso com a redução do desmatamento, o Governo Federal está, ao mesmo tempo, promovendo a redução das emissões de gases de efeito estufa. O próprio PPCDAm é um dos principais instrumentos para a implementação da Política Nacional de Mudança do Clima, com foco na mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) relacionadas ao uso da terra, mudança do uso da terra e florestas."*

Mencionou a nota jurídica n. 00013/2023/PNDICMA/AGU. Ademais, *"Importa frisar que em 1º/12, durante a 28ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP), realizada em Dubai, nos Emirados Árabes, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, divulgou o lançamento do Plano de Transformação Ecológica. O Plano é um novo instrumento de engajamento diplomático que reposiciona o Brasil no sistema internacional e questiona paradigmas de desenvolvimento ao vislumbrar um novo papel para o Sul Global no mundo contemporâneo. Trata-se de uma proposta que apresenta a região como centro da economia verde ao defender uma globalização ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva."*

Discorreu sobre as medidas de fortalecimento institucional dos órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas. *"Conforme salientado em petição protocolada pela AGU, 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 (e-STF peça n. 182, ADPF n. 760). Em comparativo entre os parâmetros orçamentários de 2022 e os de 2023, tendo por base a Lei nº 14.535/2023 (LOA/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, comparada à LOA/2023, verifica-se crescimento de 18,4% e 23,9%, respectivamente."*

Na sequência, a União Federal disse que *"No que se refere a políticas públicas de combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios e queimadas florestais, destaca-se a recriação do Programa Bolsa Verde, bem como um aumento de 58,2% do orçamento destinado a tais políticas, e expressivo aumento de 56% no orçamento para fiscalização do IBAMA."*

Na linha de informação que já teria sido pretada ao Supremo Tribunal, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima estaria realizando ações para a recomposição e o fortalecimento da força de trabalho desde o início da nova gestão. A Nota Jurídica n. 00013/2023/PNDCMA/AGU teria detalhado as medidas já adotadas com o escopo de reestruturação dos órgãos de proteção e defesa do meio ambiente. *"A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), por sua vez, irá participar do Concurso Nacional Unificado. O certame oferecerá, ao todo, 502 vagas de níveis superior e intermediário para o órgão indigenista[21]. As medidas demonstram o compromisso da atual gestão do Poder Executivo Federal em reforçar a agenda ambiental e fortalecer e reestruturar órgãos ambientais e de defesa dos povos indígenas. Ademais, em relação ao Programa Amazônia: Segurança e Soberania (AMAS), vale mencionar notícia veiculada no portal eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública."*

Transcrevo também o seguinte: *"Além de todas as medidas já citadas acima, a União, através da PRONACLIMA, criada pelo 11.328, de 1º de janeiro de 2023, ainda vem promovendo ações judiciais em face dos verdadeiros responsáveis pelos danos ambientais referidos na inicial. Dentre estas, destaca-se a ação climática proposta pelo IBAMA em face de responsável pelo desmatamento e queimada de mais de 5000 hectares no bioma Amazônia (processo nº 1037196-19.2023.4.01.3200, em tramitação na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, cuja cópia da inicial segue em anexo, que pede a condenação do réu à reparação do dano climático em compensação ecológica; à reparação do dano interino climático; à determinação de compensação ecológica preferencialmente destinada a espaços ambientalmente protegidos, voltadas para a redução de emissões e retirada de carbono atmosférico; à compensação ecológica, que contribuam sistemicamente para a adaptação e mitigação dos efeitos negativos derivados das mudanças climáticas; e à compensação financeira pelas emissões lançadas ilegalmente, estimada no presente feito em R\$ 292.118.400,00 (duzentos e noventa e dois milhões, cento e dezoito mil e quatrocentos reais), de grande repercussão na imprensa nacional."* A União juntou documentos.

No movimento 175, a União transcreveu excertos de decisão que teria sido prolatada no âmbito da ADPF 760 e ADO 54 e parte do informativo 1132 da Corte Suprema. Disse ser cogente a extinção desta demanda, *"Houve deliberação no sentido de que, atualmente, não há estado de coisas inconstitucional na política ambiental de proteção do bioma amazônico, uma vez que está em curso um processo de retomada do efetivo exercício desse dever constitucional. Mesmo o pedido de condenação da União à reflorestar as áreas da Amazônia Legal naquilo que excedeu à meta de desmatamento trazida pelo PPCDAM, que seria de 3.925km² até 2020 merece ser extinto, já que evidenciado que o governo brasileiro não está omisso ao problema na Amazônia e vem adotando as providências que lhe cabe para a proteção da Floresta. Segundo o STF, embora se identifiquem falhas estruturais na realização de políticas públicas do Governo Federal, afasta-se o reconhecimento de violação massiva de direitos fundamentais na referida política ambiental."*

Segundo a União, *"em outras palavras, dentro de suas limitações, a União está agindo. E dentro desse contexto, não se pode imputar à União a obrigação de reflorestar áreas que não foram por ela desmatadas. Os verdadeiros responsáveis pelo desmatamento é que merecem ser condenados em tal obrigação, como leciona o princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, a PRONACLIMA, Procuradoria criada por força do art. 10 do Decreto nº 11.328/2023, vem propondo, através do IBAMA e da União, várias ações civis públicas com essa finalidade, em desfavor dos reais responsáveis pelo desmatamento, conforme já exposto no item 5 da petição do ev. 173."*

A União juntou documentos. Ela manifestou-se no evento 176, enfatizando que *"Em julgamento majoritário, o Plenário da Suprema Corte não declarou o estado de coisas inconstitucional, mas reconheceu a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, pelo que determinou ao Governo Federal que assumira um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, mediante a execução concatenada dos seguintes blocos de obrigações de fazer."*

Acrescentou que *"a decisão em questão já foi comunicada aos órgãos envolvidos para a elaboração dos planos e cumprimento das obrigações impostas pela Corte Suprema. Resta, assim, evidenciada a litispendência desta ACP com aquelas em tramitação na Corte Suprema e o esvaziamento do objeto da presente demanda, que, no mínimo, merece ser extinta sem análise do mérito por perda superveniente de interesse processual. Quanto à questão do reflorestamento, reitera-se que a União, através da PRONACLIMA, criada pelo Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, ainda vem promovendo ações judiciais em face dos verdadeiros responsáveis pelos danos ambientais referidos na inicial. Dentre estas, destaca-se a ação climática proposta pelo IBAMA em face de responsável pelo desmatamento e queimada de mais de 5000 hectares no bioma Amazônia (processo nº 1037196-19.2023.4.01.3200, em tramitação na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, cuja cópia da inicial foi juntada no ev. 173, OUT26, que pede a condenação do réu à reparação do dano climático em compensação ecológica; à reparação do dano interino climático; à determinação de compensação ecológica preferencialmente destinada a espaços ambientalmente protegidos, voltadas para a redução de emissões e retirada de carbono atmosférico; à compensação ecológica, que contribuam sistemicamente para a adaptação e mitigação dos efeitos negativos derivados das mudanças climáticas; e à compensação financeira pelas emissões lançadas ilegalmente, estimada no presente feito em R\$ 292.118.400,00 (duzentos e noventa e dois milhões, cento e dezoito mil e quatrocentos reais), de grande repercussão na imprensa nacional."*

Aduziu que *"Há várias outras demandas ajuizadas com esse mesmo propósito. Todavia, por questões de estratégia processual (pedidos liminares que podem atingir o patrimônio dos responsáveis pelo desmatamento) e sigilo da tramitação dos processos, neste momento não há como ser promovida a juntada de outros documentos relacionados, embora a União entenda que resta fartamente comprovado nos autos que a Administração não está omissa ao problema e que, por isso, não há razões para que o Judiciário intervenha nessa questão."* Jungou documentos.

Os autos vieram conclusos.

## **1.2. Agravo de instrumento 50337468120214040000:**

Segundo relatório do TRF4, *"Trata-se de agravo de instrumento contra decisão prolatada na ação civil pública climática originária, na qual o juiz de piso declinou da sua competência em favor do juízo da 7ª VF Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, dada a suposta conexão com a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200 (nos termos dos arts. 55, §3º, 58 e 59, CPC/15 e leitura a contrario senso da súmula 235 do STJ)."*

Segundo o Tribunal, *"autora da ACP-Climática, sustenta, em resumo, que as ações civis públicas sob análise apresentam temas centrais diferentes. Isto porque, esta Ação Civil Pública Climática tem por questão principal o cumprimento, pela União, das metas normativas climáticas assumidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, a serem executadas conforme determinado no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal –*

PPCDAm. Aduz que a obrigação exigida da UNIÃO é no sentido de que o ente federal cumpra com as determinações apontadas nas referidas normas climáticas (legais e executórias), consistentes na redução do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925km<sup>2</sup> até o fim do ano de 2020. Refere que esta demanda, com fulcro eminentemente climático, pretende a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa (GEE) por meio da diminuição do desmatamento (ilegal) aos patamares exigidos pela legislação climática brasileira. Em suma, esta ação coletiva climática (i) trata-se de uma ação coletiva vinculada ao Direito das Mudanças Climáticas (litigância climática); (ii) tutela bem ambiental de abrangência nacional, pois visa proteger o direito de todos à estabilidade climática; e (iii) exige a implementação, pela União, da restauração florestal como um dos instrumentos de atingimento das metas climáticas assumidas pela demandada. Por sua vez, a Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Amazonas, trata de ação coletiva que aborda matéria afeta ao Direito Ambiental. Menciona que esta demanda possui como tema central fazer com que vários agentes administrativos governamentais implementem medidas de combate e de controle dos infratores ambientais que atuam, prejudicialmente, nos pontos da floresta Amazônica com maior ameaça de destruição, os chamados "hotspots ecológicos", especificamente no período em que perdurar a pandemia (covid-19). Esta demanda coletiva NÃO possui tema central vinculado à legislação climática brasileira, uma vez que a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, nela apontados, são abordados, tão somente, como substratos fáticos."

A agravante postulou que "a) fosse atribuído efeito suspensivo ao presente Agravo de Instrumento, a fim de que restem suspensos os efeitos da eficácia da decisão interlocutória, ora guerreada, até o deslinde do presente Recurso; b) no mérito, fosse conhecido e provido o presente agravo de instrumento, no sentido de revogar a decisão interlocutória em debate, a fim de que a Ação Civil Pública Climática ajuizada pelo agravante permaneça tramitando perante o Juízo da 11ª Vara Federal de Curitiba/PR."

O TRF4 acolheu o agravo, determinando que o processamento da ação civil pública fosse promovido perante esta 11.VF de Curitiba.

*AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE LITÍGIO CLIMÁTICO. CARACTERÍSTICAS. COMPETÊNCIA. CONEXÃO.*

1. Os professores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que, no Brasil, contamos com aproximadamente 40 décadas de uma trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico - início em 1980 pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), quando então se consagrou um novo bem-jurídico ecológico autônomo, um microsistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional (em todos os planos federativos). A CF/1988 representa o ápice desse desenvolvimento, com a proteção ecológica tomando assento definitivo no núcleo normativo-axiológico do nosso sistema constitucional, mediante a consagração tanto de deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado e a particulares, quanto de um novo direito fundamental assegurando a todos viver em um meio ambiente sadio e equilibrado – tal como expresso no seu art. 225. A CF/1988 igualmente estabelece um Estado Constitucional aberto e cooperativo, que tem a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios regentes das suas relações internacionais (art. 4º, II), estimulando o que se pode denominar de um Diálogo de Fontes Normativas e mesmo de um Diálogo de Cortes de Justiça, o que pode ser exemplificado com a referência expressa feita pelo Ministro Barroso à Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre "Meio Ambiente e Direitos Humanos" na decisão convocatória da presente audiência pública. Esse cenário constitucional é reforçado na jurisprudência do STF, com o reconhecimento do status supralegal dos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente, como destacado em voto-relator da Ministra Rosa Weber na ADI 4066/DF (Caso Amianto), especificamente naquela ocasião em relação à Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989).

2. Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015 -, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juizes e Tribunais nacionais (inclusive ex officio, como já decidido pela Corte IDH) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares. O novo status atribuído ao direito humano ao meio ambiente pelo Corte IDH, foi consagrado na já referida OC 23/2017 e, mais recentemente, já no âmbito da sua jurisdição contenciosa, no Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) vs. Argentina de 2020. Isso, por certo, reforça a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em relação à proteção da Floresta Amazônica. No tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, a jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se, nesse sentido, um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e indivisibilidade de tais direitos. (Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF. 2020).

3. Conforme os professores Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges, os litígios climáticos se apresentam como uma possibilidade estratégica na luta contra a mudança do clima e a favor da defesa dos direitos humanos. Cada vez mais, organizações da sociedade civil têm se utilizado desses mecanismos. Isso porque não só existe um fenômeno mundial de compartilhamento de experiências em torno desse instrumento – o que se pode constatar nos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) de dar visibilidade ao tema por meio do documento *The status of climate change litigation: a global review* –, mas também porque o uso do litígio climático representa mais uma oportunidade de trazer à tona a emergência climática no debate público.

4. Ainda que os indivíduos sejam indeterminados, a coletividade pode ser reunida pelo mesmo suporte fático — dano ao meio ambiente causado pela alteração de suas características, pleitear a restauração e a reparação do ambiente danificado pelas mudanças climáticas. (Gabriel Wedy. *Litígios climáticos e instrumentos processuais do ordenamento brasileiro*. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/ambiente-juridico-litigios-climaticos-instrumentos-processuais-ordenamento-brasileiro>>. Acesso em 16 ago 2021).

5. O litígio climático se define como uma ferramenta jurídica apta a acionar Poder Judiciário e órgãos extrajudiciais para avaliar, fiscalizar, implementar e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionados às mudanças climáticas. Dados indicam a existência de pelo menos 1.200 litígios climáticos ao redor do mundo, com o registro de casos de sucesso a favor da proteção do clima, como Massachusetts x EPA nos Estados Unidos, o caso Urgenda na Holanda e o caso Leghari no Paquistão. Nesses dois últimos casos, as ações demandavam melhores padrões de proteção climática, processos nos quais o Poder Judiciário exigiu que autoridades obedecessem a melhores padrões de proteção climática.

6. No "caso Urgenda", que tramitou perante a Justiça da Holanda, sobreveio decisão da Suprema Corte daquele país, prolatada no final do ano de 2019, determinando que o governo holandês reduza as emissões de gases de efeito estufa na ordem de 25% em relação aos níveis de 1990, o que — segundo a decisão — deveria ter sido cumprido até o final do ano de 2020. Conforme bem aponta Gabriel Wedy, juiz federal desta Corte e um dos juristas brasileiros que mais se destacam na matéria, inclusive em âmbito internacional, foi a primeira vez que um Estado foi obrigado por um tribunal a adotar medidas efetivas contra a mudança climática. De acordo com o chief justice da Suprema Corte holandesa, Kees Streefkerk, "por causa do aquecimento global, a vida, o bem-estar e as condições de vida de muitas pessoas ao redor do mundo, incluindo na Holanda, estão sendo ameaçadas" (Gabriel Wedy. *O 'caso Urgenda' e as lições para os litígios climáticos no Brasil*. Consultor Jurídico, Coluna Ambiente Jurídico, 02.01.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>).

7. No Brasil, a discussão sobre a viabilidade da litigância climática avança. Além de a litigância climática ser um fenômeno global, o Brasil é o sétimo maior emissor global de gases de efeito estufa, e o país já está sofrendo com os efeitos das mudanças climáticas. Eventos como a alteração dos regimes de chuvas no Sudeste e o aumento de temperatura em algumas regiões do Nordeste vêm sendo cada vez mais associados a alterações estruturais nas condições climáticas.

8. Os litígios climáticos podem ser entendidos, em geral, como ações judiciais que requerem do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas decisões que expressamente abordem questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas, em sua essência, às causas ou aos impactos das mudanças climáticas. Os litígios climáticos podem envolver questões relacionadas: à redução das emissões de gases de efeito estufa (MITIGAÇÃO), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (ADAPTAÇÃO), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (PERDAS E DANOS) e à gestão dos riscos climáticos (RISCOS).

9. Litígios climáticos de mitigação podem exigir que o Poder Público implemente medidas destinadas a reduzir emissões de GEE, garantindo a efetividade de metas de redução ou de mercados de carbono e fiscalizando ações de combate ao desmatamento, medidas no planejamento urbano e em processos de licenciamento ambiental. Litígios climáticos de adaptação podem responsabilizar governos e empresas pela avaliação de riscos e obrigar a implementação de ações necessárias para combater impactos adversos das mudanças climáticas. Como exemplo hipotético, um litígio pode forçar municípios a desenvolver planos e outros instrumentos legais para lidar com mudanças no regime de chuvas, incidência mais constante de secas e aumento do nível do mar.

10. Litígios climáticos de perdas e danos almejam a responsabilização civil de entes governamentais e grandes emissores por danos causados a indivíduos e grupos em razão de eventos climáticos extremos e mudanças significativas no meio em que vivem (ex.: derretimento de geleiras e seus impactos sobre povos tradicionais).

11. Finalmente, litígios climáticos de riscos envolvem a consideração de riscos climáticos em processos de licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e elaboração de planos setoriais relacionados às questões climáticas (como energia e mobilidade). Nesse último, pode-se pleitear a prestação de informações sobre riscos e avaliação das medidas de mitigação, até mesmo financeiros e socioambientais, relacionados às mudanças climáticas.

12. As experiências internacionais demonstram que existem diversas possibilidades para a litigância climática em termos de causa de pedir e objeto da ação, assim como de partes legitimadas para agir. Os principais atores que ingressam com litígios climáticos (polo ativo) são Estados, organizações não-governamentais e indivíduos. Os principais demandados (polo passivo) são também os Estados, mas também aparecem as empresas. (Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges. Litigância climática na prática: Estratégias para litígios climáticos no Brasil. CONECTAS DIREITOS HUMANOS. [S.I.] 2019).

13. Os casos jurídicos mundo afora têm demonstrado que diferentes arranjos jurídico-processuais têm sido utilizados nos litígios climáticos. A diversidade presente no fenômeno da litigância climática incentiva à expansão desse mecanismo. Há um rol de possibilidades de configuração de um possível litígio climático. Ou seja, a estratégia da litigância climática é fazer cumprir as leis, tratados e outros esquemas regulatórios em vigor, bem como impulsionar novas regulações neste sentido. Ela tem como objetivo central pressionar os poderes Legislativo e Executivo, mediante a provocação do Judiciário, para garantir um clima estável. Pode-se observar cinco tendências sobre os propósitos dos litígios climáticos. Em primeiro lugar, trata-se de pressionar os governos ao cumprimento de seus compromissos legais e políticos, buscando medidas efetivas de mitigação e adaptação. Em segundo lugar, busca-se relacionar os impactos das atividades extrativas às mudanças climáticas – refletindo sobre a necessidade de regulamentação dessas atividades. Em terceiro lugar, há uma tentativa de se estabelecer o nexo de causalidade entre determinadas emissões e os impactos climáticos. Em quarto lugar, busca-se a responsabilização dos órgãos governamentais frente aos fracassos nas medidas de adaptação. Por fim, em quinto lugar, examina-se a aplicação da "public trust doctrine" nos casos de mudanças climáticas.

14. Como destacam as professoras Luciana Bauer (Juíza Federal do TRF da Quarta Região) e Ana Luísa Sevegnani, a partir da contextualização da litigância ambiental e de seu suporte teórico no mundo, buscou-se sustentar a sua relevância para a discussão dos efeitos das mudanças ambientais, especialmente no tocante a uma mudança dos indivíduos e dos governos para contribuir com o meio ambiente. Em diversos países do mundo, ações judiciais foram intentadas com o objetivo de obstaculizar os avanços do aquecimento global, obtendo alguns resultados benéficos. Contudo, no Brasil, há poucas demandas consideradas ações de mudanças climáticas nos termos em que a ONU assim as reconhece. A litigância ambiental pela salvaguarda da vida, do meio de sustento e da saúde e a litigância feita em nome de gerações futuras ainda são uma novidade aqui. Porém, reconhecemos que essa nova litigância ambiental é fundamental por promover não apenas medidas no âmbito jurídico e governamental, mas na própria consciência e na cultura da sociedade, que passará a preocupar-se cada vez mais em promover o desenvolvimento sustentável. E é importantíssimo que os juízes, ao se depararem com ela, não a tratem como uma ação comum, com partes comuns. Torna-se cada vez mais necessário analisar o suporte teórico oferecido por ponderações da filosofia, da sociologia e de acordos internacionais que propõem considerações em relação à litigância intergeracional, bem como as decisões já exaradas pelos tribunais nessa seara, como é a decisão Urgenda. (...) conclui-se pela relevância da litigância ambiental como uma forma de obter ações governamentais concretas e, sobretudo, a construção de uma ética ambiental para o novo milênio. (Luciana Bauer e Ana Luísa Sevegnani. Litigância ambiental: uma ética ambiental para o novo milênio. 2021. Disponível em <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=1643](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1643)>. Acesso em 16 ago 2021).

15. Em resumo: as ações civis públicas climáticas são especiais, vocacionadas ao geral e internacional; comparadas com as ações civis ambientais, delas são colaterais, compartilhando apenas a raiz, qual seja, o meio ambiente. A temática e o ferramental são diversos. Não há - ontologicamente - como lhes por um tipo comum.

16. Tendo todo o exposto doutrinário e voltando-se ao caso dos autos, não é difícil constatar que as ações civis públicas sob análise apresentam tipologia, estrutura diferentes, ferramental especializado e enfoques político-jurídicos distintos, além do objeto, da causa de pedir e dos pedidos não coincidirem.

17. A Ação Civil Pública Climática originária tem por questão principal o cumprimento, pela União, das metas normativas climáticas assumidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, a serem executadas conforme determinado no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. A obrigação exigida da UNIÃO, reitera-se, é no sentido de que a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, através do ente federal, cumpra com as determinações apontadas nas referidas normas climáticas (legais e executórias), consistentes na redução do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925km<sup>2</sup> até o fim do ano de 2020 (considerando o período de análise entre agosto de 2020 e julho de 2021). Esta demanda, com fulcro eminentemente climático, pretende a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa (GEE) por meio da diminuição do desmatamento (ilegal) aos patamares exigidos pela legislação climática brasileira. Em suma, esta ação coletiva climática (i) trata-se de uma ação coletiva vinculada ao Direito das Mudanças Climáticas (litigância climática); (ii) tutela bem ambiental de abrangência nacional, pois visa proteger o direito de todos à estabilidade climática; e (iii) exige a implementação, pela União, da restauração florestal como um dos instrumentos de atingimento das metas climáticas assumidas pela demandada.

18. Por sua vez, a Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Amazonas, trata-se de ação coletiva que aborda matéria afeta ao Direito Ambiental. Esta demanda possui como tema central fazer com que vários agentes administrativos governamentais implementem medidas de combate e de controle dos infratores ambientais que atuam, prejudicialmente, nos pontos da floresta Amazônica com maior ameaça de destruição, os chamados "hotspots ecológicos", especificamente no período em que perdurar a pandemia (covid-19). Esta demanda coletiva NÃO possui tema central vinculado à legislação climática brasileira, como também não espelha cumprimento (diretamente projetado) de obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil, uma vez que a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, nela apontados, são abordados, tão somente, como substratos fáticos. Em outras palavras, a ação coletiva proposta pelo Ministério Público Federal busca efetivar o exercício do poder de polícia ambiental (fiscalização e controle) em áreas específicas da floresta Amazônica (nível local), visando combater ilícitos ambientais e violações a direitos indígenas durante o período da pandemia (covid-19).

19. A evidente diferença temática existente entre as características e objetivos pretendidos pelas ações coletivas comparadas inviabiliza a aplicação do instituto da conexão no caso concreto. Isto porque, (i) inexistente semelhança entre o pedido e a causa de pedir; (ii) os temas centrais debatidos e os fundamentos jurídicos das referidas ações coletivas são diversos; e (iii) as decisões judiciais proferidas nessas ações coletivas, por consequência, NÃO poderão ser contraditórias, NEM afetarão a segurança jurídica, uma vez que as pretensões das demandas são totalmente diferentes.

20. Não se descuida que, em 8 de abril de 2021, ao julgar o *RE n. 1101937 - Tema 1075 -*, a Suprema Corte reputou inconstitucional a norma do art. 16 da lei de ação civil pública, quanto à limitação territorial das sentenças prolatas em demandas coletivas. Todavia, a 'ratio decidendi' envolvida em tal precedente merece contextualização nas ações civis públicas ambientais. Não é possível (por serem distintas) uma equiparação, pura e simples, entre tais ações e a ação civil pública climática, como já exposto acima. Nesses termos, não tem aplicação - ao caso - o comando referente às múltiplas e simultâneas ações civis públicas, porque elas necessitariam ser todas do tipo *ambiental* (ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas).

21. A competência para processar e julgar a ação civil pública climática originária, por todos os argumentos vertidos, é do juiz de piso. Agravo de instrumento provido para se reformar a decisão que declinou da competência em favor do juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas."

A União Federal opôs embargos declaratórios, impugnando a deliberação do TRF4. Os embargos foram julgados improcedentes. O Tribunal indeferiu o processamento de recurso especial (REsp) por ela interposto. Ela impugnou aludido recurso mediante interposição de agravo perante o TRF4. O STJ manteve a decisão do TRF4, conforme AgInt no agravo em REsp 2165562.

Em 22 de junho de 2023, esgotou-se o prazo para interposição de recursos contra aludida deliberação.

### 1.3. Agravo de instrumento 50367263020234040000:

Segundo relatório do TRF4, cuida-se "de agravo de instrumento interposto pela União contra decisão proferida em ACP que afastou a preliminar de extinção do feito pela ausência de autorização de assembléia para a propositura da ACP; afastou a preliminar de extinção pela ausência de interesse de agir, quanto ao pedido formulado na letra "d" da petição inicial; afastou a preliminar de necessidade de emenda da inicial para inclusão dos Estados integrantes da Amazônia Legal no polo passivo; afastou a preliminar de incompetência do Juízo; e determinou a inversão dos ônus da prova."

Sustentou a União, em síntese, que "Tratando-se de demanda coletiva proposta por associação, é indispensável que a inicial venha instruída com a comprovação de autorização assemblear para a propositura da demanda. A jurisprudência já se pacificou a respeito, existindo inclusive precedentes formados em análise de repercussão geral pelo STF (RE 573.232 - TEMA 82 E RE 612043 - TEMA 499), e que vinculam esse MM. Juízo na forma do art. 927, III, do CPC".

Ainda segundo a União, não haveria interesse de agir da parte autora, no que se refere ao pedido de que a medição da taxa de desmatamento da Amazônia Legal utilize os dados oficiais apontados pelo PRODES, pois o mencionado sistema é utilizado para a finalidade requerida.

Defendeu ser necessárra a inclusão dos Estados no polo passivo, uma vez que "o desmatamento que se deseja evitar é aquele ocorrido na área da Amazônia legal, atualmente integrada pelos Estados de Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Amapá. Tratando-se de atos que envolvem, dentre outros fatores, questões afetas à segurança pública, e sendo a proteção do meio ambiente uma competência comum a todos os entes federativos, imperiosa a necessidade de emenda à inicial, determinando-se ao autor que inclua no polo passivo do feito os Estados de Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Amapá."

Argumenta que "o autor busca, primordialmente, a condenação da União a cumprir as obrigações assumidas através da Lei Federal que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei 12.187/2009), a fim de reduzir, no ano de 2020, as taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal ao índice máximo de 3.925,06 Km<sup>2</sup>. Note-se que o desmatamento que se deseja evitar é aquele ocorrido na área da Amazônia legal, atualmente integrada pelos Estados de Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Amapá. É sabido que, no âmbito da ação civil pública, é competente para processar e julgar o feito o juízo do local do dano, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.347/85".

Argumentou que "Com relação ao argumento de que o TRF4 já declarou ser indevida a declinação da competência para o processo e julgamento desta demanda, a favor da Subseção de Manus/AM, conforme agravo de instrumento 50337468120214040000, veja-se que isso foi feito não em razão da localidade do dano, mas sim pelo julgamento de que inexistia conexão entre esta ACP e a ACP nº 1007104-63.2020.4.01.3200, que tramita na 7ª Vara Federal do Amazonas. Portanto, esse argumento não pode ser considerado para indeferir a preliminar".

Disse ainda que que não há razão para inversão dos ônus da prova, tendo em vista que "não foram apontados na inicial quais os danos ambientais decorreriam especificamente da atuação (ou da falta de) da União. Há apenas referências genéricas, que inviabilizam inclusive o exercício do contraditório e da ampla defesa, ainda mais com a pretensa inversão de ônus da prova".

O TRF4 não conheceu do agravo de instrumento, amparando-se em parecer do MPF, dado que a decisão impugnada ainda não se encontraria estabilizada.

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SANEAMENTO DO PROCESSO. ART. 357, § 1º, DO CPC/2015. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TEMPESTIVIDADE. TERMO INICIAL. PUBLICAÇÃO DA DECISÃO DE PEDIDO DE ESCLARECIMENTO E/OU AJUSTE. TRANSCURSO DO QUINQUÍDIO LEGAL. RECURSO PROVIDO.

1. O termo inicial para interposição do agravo de instrumento, na hipótese do pedido previsto no art. 357, § 1º, do CPC/2015, somente se inicia depois de estabilizada a decisão de saneamento, o que ocorre após publicada a deliberação do juiz sobre os esclarecimentos e/ou ajustes ou, não havendo requerimento, com o transcurso do prazo de 5 (cinco) dias.

2. Recurso especial provido para, reconhecendo a tempestividade do agravo de instrumento, determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja julgado o recurso.

(REsp n. 1.703.571/DF, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 7/3/2023.)

## II - FUNDAMENTAÇÃO

A parte autora deduziu pedidos de complementação do despacho saneador de evento 157, na forma do art. 357, §1, Código de Processo Civil, e reiterou o pedido de antecipação de tutela. A União reiterou o argumento de que a presente demanda guardaria relação de litispendência com mecanismos de controle concentrado de validade de norma (ADO e ADPF), processado

perante a Suprema Corte. A requerida disse que a antecipação de tutela seria incabível.

O MPF sustentou que a presente causa há de ser extinta sem solução de mérito, por haver litispendência com as demandas em tramitação perante a Suprema Corte. A apreciação de tais temas demanda a retomada de algumas premissas equacionadas no movimento 157.

## 2.1. COMPETÊNCIA E PERTINÊNCIA SUBJETIVA:

Reporto-me à decisão de movimento 157 no que diz respeito à competência do presente Juízo para o processo e julgamento desta demanda e no que toca à pertinência subjetiva das partes para o debate travado neste eproc.

Eventual incompetência absoluta pode ser examinada pelo Juízo até mesmo de ofício, conforme art. 64, Código de Processo Civil. De modo semelhante, a questão alusiva à ilegitimidade da parte pode se aferida até mesmo de ofício pelo Juízo, conforme art. 485, §3, CPC/15. No presente caso, porém, não sobrevieram elementos de convicção no que toca a tais tópicos, razão pela qual deixo de tecer novas considerações no que lhes tange.

## 2.2. PRECLUSÃO LÓGICA:

No que toca à cogitada preclusão revela-se importante ter em conta a análise promovida por Araken de Assis e que transcrevo abaixo:

*"Princípio da preclusão – O processo civil começa por iniciativa do autor. E se desenvolve, mediante o impulso do juiz ou das partes, na consecução dos fins próprios, consoante determinado roteiro ou modelo procedimental. O avanço do processo, no curso programado, progressivamente cria limites à atuação dos diversos sujeitos, com o fito de alcançar o respectivo escopo. As barreiras criadas pre-excluem retrocessos e variantes rituais. A paulatina superação dos momentos e das fases inerentes ao procedimento, através da extinção de faculdades e poderes, revela-se fundamental para assegurar o movimento permanente do processo. Trata-se, pois, de consumir atos e fases processuais, em razão da inatividade – por exemplo, a inércia total do réu torna, de ordinário, incontrovertidos os fatos afirmados pelo autor – ou da própria atividade feita ou mal feita.*

*Esse fenômeno possibilita o impulso ex officio do processo. Recebeu o nome de preclusão. Os arts. 63, § 4.º; 104, caput; 209, § 2.º; 278, caput e parágrafo único; 293; 507; e 1.009, § 1.º, empregam o vocábulo neste sentido. Examinar-se-á o fenômeno da preclusão mais amplamente na oportunidade própria. Nessa ocasião, interessa sublinhar que a disciplina da preclusão em determinado ordenamento processual define a rigidez ou a flexibilidade do procedimento.*

*Entre nós, a distribuição dos atos processuais no itinerário do processo segue o modelo do procedimento rígido. Em outras palavras, a distribuição do conjunto de atos em fases determinados, sem prejuízo das combinações legalmente previstas – por exemplo, no procedimento monitorio, consoante se depreende do art. 701 do NCPC, aglutinam-se as fases de propositura e decisão, passando-se, incontinenti, à fase executiva, mediadas pela reação do réu por intermédio dos embargos do art. 702 do NCPC –, a preclusão impede que, consumada certa fase, a ela se retroceda conforme o comportamento subsequente das partes. A partir de certo momento, a demanda estabiliza-se, só comportando modificação, ampliação ou restrição dos elementos objetivos – causa de pedir e pedido – após a decisão de saneamento, mediante a vontade convergente das partes e respeitado o contraditório (art. 329, II, do NCPC), sendo irrelevante a indisposição do juiz com o aumento da carga de trabalho no feito.*

*Um procedimento excessivamente rígido, por vezes, tornará inalcançável a justiça do caso concreto. Por outro lado, o procedimento inteiramente flexível expõe as partes ou, ao menos, uma delas, principalmente o réu, ao arbítrio ilimitado do juiz. O problema toma vulto, na última hipótese, considerando que, na prática, não é o juiz, mas o respectivo assessor, que examina os autos e despacha o processo. É uma temeridade, na conjuntura atual do processo civil brasileiro, adotar o procedimento flexível. O juiz encontra-se, em tese, preparado para escolher e adotar variantes procedimentais que melhor satisfaçam os anseios de justiça, haja ou não previsão legal para o caminho traçado, ponderando os direitos fundamentais processuais. Esses predicados raramente concorrem na pessoa do assessor, cuja habilitação, no primeiro grau, em poucos casos chega ao título de bacharel em direito.*

*A experiência do direito comparado revela que os poderes de direção material do processo legitimam-se através da rigidez do procedimento. O direito fundamental do devido processo legal, torna obrigatório, de toda sorte, o procedimento previsto na lei processual ou decorrente da disposição das partes (art. 190 do NCPC), e, conseqüentemente, delimita a flexibilidade do rito, sem embargo de algumas manifestações toleráveis nessa área." (ASSIS, Araken. Curso de processo civil. volume I. São Paulo: RT. 2015. item 104.3).*

Ainda quanto ao tema, destaco o excerto abaixo transcrito:

*"A preclusão significa que o processo, tendendo ao julgamento do mérito, para atingir esse escopo há de ultrapassar determinadas etapas ou fases processuais, sem retorno, garantindo, assim, o desenvolvimento automático do processo.*

*Em sua construção clássica, o instituto da preclusão realça a perda de faculdades das partes, mas acaba por admitir a preclusão das questões decididas pelo juiz, no curso do processo. Em tese, ao menos, a preclusão atinge, com maior ou menor extensão, os poderes do órgão judiciário.*

*Desse modo, mostra-se possível classificar os poderes do órgão judiciário em preclusivos e não preclusivos. O assunto merecerá desenvolvimento, à luz dos dados do ius positum, no item dedicado à extensão subjetiva preclusão (infra, 1.144). Por ora, resta fixar o esquema geral.*

*No que tange aos poderes do órgão judiciário, a preclusão opera de cima para baixo, na chamada preclusão hierárquica, jamais de baixo para cima e no mesmo grau. Os poderes de direção do órgão judiciário, envolvendo a resolução de questões relativas ao processo, tendo por objeto os pressupostos processuais e as condições da ação, jamais precluem. Por exemplo, após ter reconhecido a legitimidade do autor e instruída a causa, nada impede, exceto a interposição de recurso e a manifestação de igual teor do órgão judiciário ad quem, o juiz de julgar o autor ilegitimado, extinguindo, conseqüentemente, o processo (art. 485, VI). E idêntico tratamento recebe as questões concernentes à admissibilidade dos meios de prova. Indeferida certa prova, no momento oportuno (art. 357, II), e recebidos os autos conclusos para sentença, nada obsta o juiz, reexaminando o problema e confrontado pela impossibilidade de julgar a causa sem tal prova, retratar o pronunciamento inicial.*

*Essas são as únicas questões que, a rigor dos princípios, cumpre ao juiz resolver antes de julgar a causa, proferindo sentença que acolha ou rejeite o pedido do autor (art. 487, I). Excepcionalmente, o juiz examina parte do mérito antes da sentença, aplainando o terreno, desembaraçando o caminho para chegar ao ponto central da causa. Então, sim, parece admissível cogitar de preclusão no mesmo grau de jurisdição. Daí por que, nesses termos, os poderes do órgão judiciário se dividem em preclusivos e não preclusivos." (ASSIS, Araken. Curso de processo civil. volume II. São Paulo: RT. 2015. item 939.4).*



Sabe-se, enfim, que "O processo civil começa por iniciativa do autor. E se desenvolve, mediante o impulso do juiz ou das partes, na consecução dos fins próprios, consoante determinado roteiro. O avanço do processo, no curso programado, progressivamente cria limites à atuação dos diversos sujeitos, com o fito de alcançar o respectivo escopo. As barreiras criadas pré-excluem retrocessos e variantes rituais. A paulatina superação dos momentos e das fases inerentes ao procedimento, através da extinção de faculdades e poderes, revela-se fundamental para assegurar o movimento permanente do processo. Trata-se, pois, de consumir atos e fases processuais, em razão da inatividade – por exemplo, a inércia total do réu torna incontroversos os fatos afirmados pelo autor, salvo as exceções legais (art. 345) – e da própria atividade feita ou mal feita." (ASSIS, Araken. **Curso de processo civil**. volume II. São Paulo: RT. 2015. item 939.4)

É a preclusão que assegura que o processo possa avançar para etapas futuras, ao invés de ensejar constante retroação a temas já deliberados. A origem do nome foi alvo de estudos de Giuseppe Chiovenda (**Cosa giudicata e preclusione** n. 1, p. 232). Os arts. 63, § 4.º; 209, § 2.º, 278, *caput*, e parágrafo único; 293; 507; e 1.009, § 1.º, veiculam a expressão. Sustenta-se que preclusão é a perda, ou extinção, ou consumação de uma faculdade processual que se sofre pelo fato: a) ou de não se haver observado a ordem prescrita em lei ao uso de seu exercício, como os prazos peremptórios, ou a sucessão legal das atividades e das exceções; b) ou de se haver realizado uma atividade incompatível com outra, ou a realização de um ato incompatível com a intenção de impugnar uma sentença; c) ou de já se haver validamente exercido a faculdade (consumação propriamente dita).

Com isso, "a preclusão é classificada em temporal, lógica e consumativa. Ressalva feita à preclusão consumativa, e numa abrangência muito limitada, essas classes não apanhariam os poderes do juiz. O caso da preclusão temporal, a espécie mais importante, demonstra a extensão da dificuldade. Os prazos para o juiz dizem-se impróprios (*infra*, 1.153.4). Não se sujeitam ao efeito prescrito no art. 223, *caput*, primeira parte. Logo, para o juiz não há preclusão temporal. E há um problema adicional a eficácia *ad intra*, ou seja, unicamente interna ao processo, ou *ad extra* da preclusão." (ASSIS, Araken. **Curso de processo civil**. volume II. item 1.143).

Assim, "a preclusão é uma técnica, cuja aplicação imprime aos atos seriais do procedimento uma maior ou menor rigidez, gravando as partes e o órgão judiciário com maior ou menor intensidade, conforme os valores prevaletentes do ordenamento processual. Não surpreenderá, portanto, a preclusão atingir parcamente os poderes do juiz, pois o processo civil brasileiro tem feição autoritário." (ASSIS, Araken. **Curso de processo civil**. volume II. item 1.143).

A questão tem sido deliberada pelos Tribunais como segue:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CABIMENTO. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PROCEDIMENTO. ERROR IN JUDICANDO. RAZOABILIDADE DA TESE DA PARTE DEVEDORA. NECESSIDADE DE INTERPOSIÇÃO DO RECURSO CORRETO, SOB PENA DE PRECLUSÃO DO OBJETO RECURSAL. POSSIBILIDADE DE PERÍCIA EM CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA INDEFERIDA. 1. O parágrafo único do art. 1.015 do CPC dispõe ser cabível agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário. 2. A parte devedora em procedimento de liquidação de sentença descumpra um pressuposto recursal intrínseco quando apresenta ao juízo mero pedido de reconsideração para impugnar uma decisão interlocutória que converte liquidação de sentença em cumprimento de sentença. 3. É razoável que valores apresentados pela devedora a título de ordem de grandeza em liquidação de sentença por arbitramento sejam submetidos a perícia, conforme se vê no REsp 1.664.478, mas eventual percepção de error in procedendo do juízo deve ser impugnado pelo meio cabível, nos exatos termos dispostos em lei, sob pena de preclusão da matéria objeto do inconformismo da parte interessada. 4. Nada impede que perícia dos valores apresentados pela executada a título de ordem de grandeza seja feita em cumprimento de sentença. 5. Pedido de tutela provisória de urgência indeferido. 6. Agravo de Instrumento não provido. (TRF-1 - AG: 10204975220204010000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, Data de Julgamento: 16/03/2021, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: PJe 18/03/2021 PAG PJe 18/03/2021 PAG)

PROCESSUAL CIVIL. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA POR ARBITRAMENTO. CÁLCULO NÃO IMPUGNADO. ERRO MATERIAL NO CÁLCULO. INOCORRÊNCIA DE PRECLUSÃO. Em casos tais, a oitiva do expert oficial e a remessa à contadoria judicial com vistas a sanar os erros materiais são cogentes porquanto há interesse público envolvido na espécie vez que a CEF é empresa pública cuja acionista única é a União e não se está frente a interesses de pessoas privadas unicamente. (TRF-4 - AG: 50135639420184040000 5013563-94.2018.4.04.0000, Relator: Relatora, Data de Julgamento: 04/04/2019, TERCEIRA TURMA)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. DEPÓSITO VOLUNTÁRIO. ACEITAÇÃO DOS CREDORES. VALOR DEPOSITADO. INSURGÊNCIA POSTERIOR. PRECLUSÃO. OCORRÊNCIA. INVERSÃO DO JULGADO. INVIABILIDADE. REEXAME PROBATÓRIO. 1. O entendimento desta Corte Superior é no sentido de que o erro passível de correção a qualquer tempo é somente o material, ou seja, o erro de cálculo evidente, sendo os critérios utilizados na liquidação da sentença passíveis de preclusão se não impugnados oportunamente. 2. Os magistrados das instâncias ordinárias consignaram que a pretensão dos agravantes não visa o erro de cálculo evidente, mas o debate sobre as verbas que compõem a base do cálculo. Rever o entendimento firmado na origem depende do reexame do conjunto fático-probatório dos autos, providência vedada em recurso especial, a teor da Súmula nº 7/STJ. 3. Agravo interno não provido. (AgInt no AgInt no AREsp 893.922/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 28/10/2016).

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. CÁLCULO DO VALOR DEVIDO. COISA JULGADA. ALTERAÇÃO EM FASE DE EXECUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE OPORTUNA IMPUGNAÇÃO DOS VALORES. HOMOLOGAÇÃO. PRECLUSÃO. ERRO MATERIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Defende o recorrente a existência de erro material, porquanto o correto, nos termos do título exequendo, seria o mês de março de 1990 ser utilizado como base de cálculo, o que não foi feito, causando, no seu sentir, excesso na execução. 2. O Tribunal de origem entendeu que a reivindicação quanto ao excesso de execução está preclusa, porquanto não impugnados os cálculos no momento oportuno, bem como que não se trata de erro de cálculo, passível de correção. 3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, erro material, passível de alteração a qualquer tempo, é aquele derivado de simples cálculo aritmético, ou inexatidão material, e não decorrente de elementos ou critérios de cálculo. 4. No caso dos autos, eventual existência de excesso de execução não decorre de erro material nos cálculos apresentados, não podendo ser corrigido a qualquer momento. Ademais, trata-se de título executivo transitado em julgado e passível de preclusão do direito de questioná-lo. Ausência de afronta aos artigos 463, I, do CPC/73 e 1º-E da Lei 9.494/97. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 885.425/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016, DJe 23/06/2016)

### 2.3. PRECLUSÃO LÓGICA:

Note-se que a preclusão lógica consiste "na impossibilidade de se exercer direito incompatível com comportamento anteriormente adotado no processo, sendo ela, sob certo prisma, "também consumativa, embora produza efeitos que transcendem o ato", na medida em que há preclusão para a pretensão nova prática do mesmo ato e também de outro incompatível com o que foi praticado. Essa exclusão se ampara na constatação de que "A contradição, a incoerência e a inconstância são inimigas de um processo ordenado e célere e, sobretudo, da boa-fé que deve nele imperar". Nesse sentido, "Não se deve prestar o sistema processual a armadilhas, ardis ou manobras maliciosas, não sendo desejável que as partes possam surpreender constantemente uma à outra com condutas antagônicas." (TOSCAN, Anissara. **Preclusão processual civil**: estática e dinâmica. SP: RT. 2015. item 11.2.)

Acrescento que "Entre os exemplos sempre referidos pela doutrina a esse respeito, estão a inadmissibilidade de a parte recorrer de sentença ou decisão quando houver manifestado aceitação expressa ou tácita a seu respeito (CPC/1973, art. 503; CPC/2015, art. 1.000), de suscitar conflito de competência quando antes arguiu incompetência relativa (CPC/1973, art. 117; CPC/2015, art. 952) e de produzir prova quanto a fato confessado. Apesar disso, a preclusão lógica não está adstrita a hipóteses taxativas previstas em lei, exigindo coerência nas condutas processuais de modo geral, até por conta dos princípios da lealdade e da boa-fé, que inspiram o instituto. Outrossim, mesmo diante do princípio da eventualidade, que permite sejam lançados argumentos contraditórios na petição inicial e na contestação, não deixa de ter aplicação a preclusão lógica, tendo em vista a linha de subsidiariedade que os assinala." (TOSCAN, Anissara. **Obra citada**. item 11.2.)

Segundo Toscan, "muito embora a maior parte da doutrina venha sempre e sempre repetindo a ideia de que a preclusão lógica, inspirada no nemo potest venire contra factum proprium, decorre necessariamente de condutas comissivas, sendo as posturas omissivas reconduzíveis à preclusão temporal, entendemos ser possível, sim, pensar na exclusão do direito à prática de ato processual em decorrência de inércia reiterada do sujeito, que tenha produzido em seu adversário uma confiança merecedora de tutela." (TOSCAN, Anissara. **Obra citada**. item 11.2.)

#### 2.4. PRECLUSÃO CONSUMATIVA:

Acrescento que "Há preclusão consumativa, de acordo com a tradicional aceção do instituto, nas hipóteses em que o ato correspondente ao direito processual objeto da preclusão já foi realizado, inadmitindo o ordenamento jurídico sua reiteração. Nesse sentido, aduz Cabral que "O desempenho de uma conduta impede que aquele mesmo sujeito, ceteris paribus, volte a praticá-la", baseando-se esse óbice "no princípio do ne bis in idem, na impossibilidade de repetição do mesmo ato" – o que emerge de vários dispositivos do Código de Processo Civil de 1973, como, v.g., de seus arts. 158, 300, 303 e 473, correspondentes, no Código de Processo Civil de 2015, aos arts. 200, 336, 342 e 507. Todavia, ao dizer que essa resulta do fato de já ter sido validamente exercida a faculdade (rectius, ônus) processual, Chiovenda ocasionou controvérsias no âmbito doutrinário acerca da existência, ou não, de preclusão consumativa quando inválido o ato praticado, assim como sobre a admissibilidade de emenda ou retificação do ato inadmissível dentro do prazo legalmente previsto para sua prática." (TOSCAN, Anissara. **Preclusão processual civil: estática e dinâmica**. São Paulo: RT. 2015, item 11.3).

Transcrevo novamente a avaliação de Araken de Assis:

"A preclusão consumativa consiste na perda da faculdade de repetir, melhorar ou corrigir o ato processual já praticado. Esse efeito já decorria da regra precedente ao art. 200, caput, do NCPC, segundo o qual as declarações bilaterais ou unilaterais de vontade das partes irradiam efeitos imediatamente, exaurindo a respectiva faculdade. O art. 223, caput, engloba essa espécie com menção ao verbo "emendar", implicando a repetição e a correção. Por exemplo, o vencido interpõe apelação parcial (art. 1.002), no décimo dia do prazo de quinze dias (art. 1.003, § 5.º), e, no dia subsequente, interpõe nova apelação, impugnando o capítulo inicialmente olvidado no primeiro recurso.

Os defeitos formais dos recursos, em geral, comportam emenda posterior. É dever do relator, conforme o art. 932, parágrafo único, assinar ao recorrente o prazo de cinco dias para sanar o vício ou complementar a documentação. Assim, (a) o relator mandará recolher o preparo em dobro, se o recorrente não comprova o preparo no ato da interposição (art. 1.007, § 4.º) ou, havendo erro no preenchimento da guia, determinar a correção do vício no prazo de cinco dias (art. 1.007, § 7.º); (b) ordenará a juntada de qualquer peça faltante nos traslados do agravo de instrumento (art. 1.017, § 3.º), no prazo de cinco dias. Interposto o recurso dentro do horário do expediente forense, mas já fechado o expediente bancário, no direito anterior o STJ entendeu inexistente a deserção se o recorrente preparar o recurso no primeiro dia útil após a data do protocolo.

Em sentido contrário, diz-se que a emenda e a complementação do ato já praticado, quiçá irregularmente, mas dentro do prazo originário, mostra-se perfeitamente concebível, pois não provoca nenhum retrocesso à marcha do processo. Essa tese ofende, frontalmente, o disposto no art. 223, caput, pressupondo, sem razão plausível, a subsistência do direito de renovar o ato já praticado ou de repeti-lo, porque pendente prazo. Ora, o prazo extinguiu-se através da prática do ato.

A preclusão consumativa atinge o principal poder do juiz: o de julgar. Publicada a sentença, o juiz não poderá alterá-la, reza o art. 494, caput, salvo nos casos previstos, óbice que se estampa antes mesmo da interposição do apelo. É modalidade de preclusão consumativa. O mesmo já não acontece com a decisão tomada no tocante às questões de processo, relativas aos pressupostos processuais e às condições da ação. As partes não poderão discuti-las outra vez (art. 507). Porém, a despeito do art. 505, caput, cujos domínios interessam apenas à coisa julgada, ao órgão judiciário cabe reexaminá-las, a qualquer tempo, conforme autoriza o art. 485, § 3.º.

Preclusão hierárquica – Flagrantemente, o vínculo estabelecido para o juiz de primeiro grau, uma vez resolvida questão de ordem pública pelo tribunal, instado a se pronunciar pelo recurso da parte – por exemplo, o tribunal, julgando o recurso do réu, declarou o autor legitimado ativo –, impedindo-o de rever o provimento, não se enquadra em nenhuma das espécies anteriores. Logo, trata-se de classe autônoma, a exigir análise no item subsequente." (ASSIS, Araken. **Curso de processo civil**. volume II. São Paulo: RT. 2015. item 1.148.4)

#### 2.5. ALEGADA PRECLUSÃO:

A associação autora argumentou que o Juízo teria desconsiderado a alegada preclusão *pro iudicato* no que tocaria à apreciação da questão alusiva à litispendência. Isso porque o tema teria sido apreciado nos movimentos 3, 16, 22. Com isso, a questão não poderia ter sido apreciada no evento 157.

A demandante reportou-se aos arts. 505 e 507, CPC/15.

Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo: I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença; II - nos demais casos prescritos em lei.

*Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.*

Aludidos dispositivos versam sobre a atuação do Juízo na etapa subsequente à prolação de sentença. Atente-se para a observação de Araken de Assis, ao discorrer sobre o art. 505, CPC:

*"Ao fixar positivamente os limites objetivos da coisa julgada, na dupla e reforçada disciplina da lei processual, o art. 503, caput, integra as questões decididas à autoridade do julgador. A fórmula "nos limites da questão principal expressamente decidida" faz declaração expressa a esse propósito. E a categórica assertiva do art. 505, caput, reitera o alcance da auctoritas rei iudicate: "Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide".*

*O vínculo abrange as questões decididas no âmbito da lide (objeto litigioso: causa petendi + pedido). Porém, não atinge necessariamente todas as questões decididas. A questão prejudicial decidida revestir-se-á de auctoritas rei iudicate sob as condições do art. 503 e, de resto, há de considerar o regime transitório do art. 1.054 do NCPC, a exigir análise sob a perspectiva de dois regimes diferentes e antagônicos.*

*A interpretação do art. 503 reclama, in fine, a explicitação de algumas premissas. O risco de substituir a sistemática adotada nos arts. 503 e 504 por outra qualquer, melhor afeiçoada às inclinações do intérprete, é real e, salvo engano, praticada em muitas exposições. Ao invés de substituir o sistema legal, porque deficiente, incompleto ou disfuncional, impende explicá-lo a contento antes de emitir qualquer juízo definitivo a seu respeito. A avaliação crítica prudente e serena reconhecerá a imensa dificuldade em excluir categoricamente a resolução das questões da auctoritas rei iudicate. Feriu-se este ponto no direito espanhol, todavia, separando questões substanciais (incluídas) das questões processuais (excluídas, a exemplo da incompetência), sublinhando-se que nem sequer é - crescente - isonômico. Se o juiz, na ação de A contra B, acolhe a exceção substancial de prescrição, haverá coisa julgada (art. 487, II); rejeitando esta mesma exceção, parece impossível não se reconhecer autoridade similar na resolução negativa.*

*O primeiro passo nesse instável terreno consiste em afastar o pesado e defeituoso legado do art. 287, parágrafo único, do CPC de 1939 ("Considerar-se-ão decididas todas as questões que constituam premissa necessária da conclusão"). Algumas interpretações do art. 468, in fine, do CPC de 1973 ainda acentuam e rememoram a análise errônea a ele conferida pelo autor do anteprojeto transformado no primeiro código unitário. Conforme demonstrou estudo dedicado a esse tópico específico, a interpretação autêntica do art. 287, parágrafo único, do CPC de 1939, equivocou-se tanto em relação a abrangência da lide, omitida no texto, e quanto à verdadeira inteligência da questão nele mencionada, comprometendo a correta aplicação do dispositivo. Equívocos a recomendar o cabal esquecimento da regra revogada.*

*Em seguida, e para tomar o rumo certo, urge subtrair do âmbito das "questões decididas" as questões prejudiciais, para conferir-lhe tratamento autônomo, aliás sob duplo regime, haja vista a regra transitória do art. 1.054 do NCPC. Tampouco se deve esquecer que as questões relativas à lide, mas não debatidas e decididas, submetem-se à eficácia preclusiva do art. 508." (ASSIS, Araken. Código de processo civil. vol. III. SP: RT. 2016, tópico 2.142).*

Ademais, "Evoluiu-se, destarte, até a seguinte classificação tricotômica: (a) questões de fato; (b) questões mistas; e (c) questões de direito. Essa classificação reterá o elemento principal da questão, fático ou jurídico, considerando, então, a predominância de um ou de outro no raciocínio do juiz. E isso, porque ex facto oritur jus. Definidas as questões aludidas no art. 503, caput, chamadas de principais, inclusive (e principalmente) para distingui-las das prejudiciais, impende verificar os motivos pelos quais essa regra integra a respectiva resolução no objeto material e no objeto formal da coisa julgada. Quanto a este último aspecto, recorde-se a sugestiva dicção do art. 489, III. O juiz "resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem" no dispositivo, objeto formal da coisa julgada." (ASSIS, Araken. **Obra citada.** tópico 2.142).

Na sequência, Araken de Assis enfatizou que "O fundamento teórico dessa sistemática consiste na circunstância de a demanda do autor traduzir-se em questões no espírito do juiz, haja vista a iniciativa do réu na defesa, e a necessidade de a autoridade judiciária, pretendendo chegar a alguma conclusão, analisar as questões na motivação (art. 489, II) e, depois, resolvê-las no dispositivo (art. 489, III). Recairá a coisa julgada - indiscutibilidade no presente no futuro -, consequentemente, sobre as questões suscitadas no âmbito do mérito. Assim explica-se a categórica proposição do art. 505, caput: "Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide". E não somente as questões suscitadas, debatidas e resolvidas, porque o art. 508 apanha as questões não suscitadas, ou não resolvidas, cuja eventual apreciação em processo ulterior alteraria o julgado. As proposições inspiradoras do art. 503 encontram-se expostas nos seguintes termos: (a) a decisão é a resolução das questões do mérito; (b) a coisa julgada não se limita às resoluções expressas, porque na declaração há alegações subentendidas, motivo pelo qual "acham-se implicitamente resolvidas as questões cuja solução seja logicamente necessária para chegar à solução expressa no decisum"; (c) a identificação das questões resolvidas geralmente se localiza na parte dispositiva. Não há a menor dúvida de que o art. 503 seguiu fielmente essa orientação, haurida do direito anterior, pois o autor do anteprojeto resultante do CPC de 1973 advogou a correção do CPC de 1939, emprestando-lhe o sentido que o processo compreende todas as questões que constituem pressuposto ao acolhimento ou à rejeição do pedido. Esse arranjo logrou juízo favorável do crítico mais intransigente, rejeitando a corrente radical que limita a autoridade ao dispositivo. Vale recordar, todavia, a impossibilidade de resolução implícita, embora tal ocorra, porque o art. 503, caput, almeja resolução expressa de qualquer questão. Em conclusão, a coisa julgada abrange o objeto litigioso, identificado pelos três elementos, exprimindo-se na seguinte fórmula: "A sentença, na medida do julgamento proferido, comporá a lide ao julgar as questões (se compreender mais de uma) submetidas à apreciação do juiz, cujo pronunciamento adquirirá 'força de lei', isto é, converter-se-á em coisa julgada, quando não mais estiver sujeita a recurso. Para tanto é indispensável identificar a lide e as questões submetidas ao julgador, o que é feito através da individuação da pretensão do autor (ou do reconvinente) mediante o pedido formulado e a respectiva causa de pedir." (ASSIS, Araken. **Obra citada.** tópico 2.142).

Assim, a regra do art. 505, CPC/15, deve ser compreendido tomando-se em conta os efeitos da coisa julgada, o que não está em causa nesse processo. Já o art. 507, CPC/15, dispõe que as partes não pode rediscutir temas já apreciados pelo Juízo, e submetidos aos efeitos da preclusão. Aludido dispositivo legal não veda que o Juízo reaprecie temas suscetíveis ao exame de ofício, notadamente quando dizem respeito a pressupostos processuais e condições para o válido exercício do direito de ação.

Afinal de contas, mesmo tendo em conta o postulado dispositivo (art. 141, CPC), há questões que devem ser apreciadas de ofício pelo Poder Judiciário, a exemplo da incompetência absoluta, ilegitimidade das partes, ausência de interesse processual do(a) demandante, e assim por diante. É o que se infere dos conhecidos arts. 64, 115 e 485, §3, CPC/15. O Juízo deve apreciar tais temas de ofício e pode reapreciá-los, sempre que sobrevenham elementos que o justifique, dado que a solução judicial quanto a tais questões não se submetem à preclusão. Caso o Juízo se equivoque na apreciação de uma cogitada incompetência absoluta, a ser apreciada de ofício (art. 64, CPC), isso não o impedirá de corrigir aludido equívoco, até mesmo de ofício.

De modo semelhante, caso o Juízo tenha declarado que uma dada parte seria legítima para a demanda, isso não impedirá o reexame de tal tema adiante, caso se evidencie a sua impertinência para a causa. Tais temas podem ser apreciadas e corrigidas de ofício, conforme lógica do art. 485, §3, CPC.

Atente-se para a lógica da seguinte decisão do STJ, "A intempestividade é questão de ordem pública e não está submetida à preclusão, uma vez que a extemporaneidade do recurso faz ocorrer o trânsito em julgado e torna imutável o comando judicial" (RMS 51.457/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 1.T, 19/09/2017, DJe 16/10/2017).

Em sentido semelhante, leia-se: "consoante o entendimento do STJ, a correção monetária e os juros de mora, como consectários legais da condenação principal, possuem natureza de ordem pública e podem ser analisados pelas instâncias ordinárias até mesmo de ofício, o que afasta suposta violação do princípio do non reformatio in pejus." (acórdão mencionado no precedente STJ - REsp: 1997596 DF 2022/0110108-0, Relator: Min. OG FERNANDES, DJ 24/06/2022).

Menciono ainda: "Cuidando-se a questão relativa à legitimidade ad causam de inegável matéria de ordem pública, nada obsta seja ela, mesmo de ofício, conhecida e resolvida nos domínios do ordinário apelo ora examinado. Assim o permite, diga-se, o disposto no § 3º do art. 485 do vigente CPC, portador da seguinte redação (que, na sua essência, reproduz aquela antes prevista no art. 267, § 3º, do revogado CPC/73): O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado. Na espécie, ressalte-se, a matéria concernente às condições da ação está prevista no inciso VI do normativo em comento.. No ponto, é prestada a lição de ARRUDA ALVIM, ao sublinhar que, por exemplo, são questões de ordem pública a ausência de pressupostos processuais, do interesse de agir e da legitimidade passiva ou ativa, ou a presença de perempção, litispendência ou coisa julgada (matérias do art. 485, IV, V e VI, do CPC/2015). O texto do art. 485, § 3º, é esclarecedor nesse sentido, permitindo que o juiz conheça dessas questões de ofício em qualquer grau de jurisdição. Em sede de recurso, diz-se, isso ocorre por força do efeito translativo, que emanaria do princípio inquisitivo, em contraposição ao efeito devolutivo, extraído do princípio dispositivo" (ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 18. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 1214)" (STJ, Primeira Turma, RMS 63.004/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, julgado em 18/08/2020, DJe 24/08/2020)

Acrescento que "Como são matérias de ordem pública, as causas dos incisos IV (pressupostos processuais), V (coisa julgada, litispendência e perempção), e VI (condições da ação) podem ser alegadas em qualquer tempo e grau de jurisdição, porque não acobertadas pela preclusão, e devem ser examinadas de ofício pelo juiz ou tribunal." (NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 10. ed. São Paulo: RT. 2007. p. 505)

O STJ tem enfatizado que "A matéria trazida na apelação - legitimidade ativa - é referente a condições da ação, tema de ordem pública, que antecede o próprio mérito da demanda, dizendo com a viabilidade desta, podendo ser apreciado até de ofício pelo julgador, em qualquer tempo e grau de jurisdição (CPC/73, art. 267, VI, § 3º)." (STJ, 4ª Turma, REsp nº 698.598/RR, Rel. Ministro Raul Araújo, J. em 02.04.2013, DJe 12.04.2013.)

Enfatize-se que "Fica autorizado o magistrado condutor do feito em primeiro grau a revogar, de ofício, a decisão anterior que deferira o desconto em folha, porquanto matérias atinentes a direitos indisponíveis não se sujeitam ao instituto da preclusão pro iudicato, podendo ser revistas a qualquer tempo pelo juiz." (TJ-GO - AI: 02106237220168090000, Relator: FERNANDO DE CASTRO MESQUITA, Data de Julgamento: 31/08/2017, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 31/08/2017)

Por conseguinte, o tema concernente à eventual ausência de litispendência - por se cuidar de pressuposto processual - pode ser apreciada de ofício pelo Juízo. E pode também ser reexaminada de ofício, sempre que sejam apresentados elementos de convicção alusivos ao tema.

Aludido reexame de ofício não pode ser promovido, como regra, quando implicar desconsideração de decisão em sentido contrário por parte de instância superior. "Ainda que se admita que a decadência, por ser matéria de ordem pública, não se sujeita à preclusão pro iudicato, o reexame de ofício dessa questão não pode ser feito por órgão de hierarquia jurisdicional inferior, sob pena de desvirtuamento do sistema recursal e de prejuízo à segurança jurídica." (AgRg no RMS 36.522/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2012, DJe 15/06/2012). Ainda assim, aludido reexame pode ser autorizado diante de elementos de convicção supervenientes, não submetidos à apreciação dos Colegiados Recursais, ou alterações de fato no processo, na forma do art. 493, CPC/15.

Atente-se para a lição de Cruz e Tucci:

"Sob outra perspectiva, dentre as espécies de preclusão, em relação aos protagonistas do processo, há ainda a denominada preclusão pro iudicato, pela qual é vedado ao juiz decidir questão já julgada. Assim, a preclusão, normalmente, atinge a atividade das partes, mas, igualmente, pode também ocorrer em relação ao órgão jurisdicional, impondo-lhe o obstáculo de não mais poder decidir matéria de direito disponível, a qual, nos termos do caput do art. 505, foi objeto de precedente julgamento.

Cumpra deixar claro que a vedação no sentido de desautorizar o juiz a rever anterior ato decisório concerne apenas questões de direito disponível, uma vez que, consoante o disposto no art. 485, § 3º, do CPC, não alcança a matéria de ordem pública, que pode ser reexaminada, pelo próprio juiz da causa, até o momento de proferir sentença.

Fredie Didier Júnior, enfrentando está questão já sob as novas regras processuais, sustenta diferente opinião, trazendo inúmeros argumentos que convidam à reflexão. Embora entendendo que o art. 485, § 3º, do CPC, autoriza a cognição em qualquer grau e tempo de jurisdição da matéria ali especificada, isso somente ocorrerá se não tiver sido precedentemente examinada: "convém precisar a correta interpretação que se deve dar ao enunciado do § 3º do art. 485 do CPC. O que ali se permite é o conhecimento, a qualquer tempo, das questões relacionadas à admissibilidade do processo – não há preclusão para a verificação de tais questões, que podem ser conhecidas ex officio, até o trânsito em julgado da decisão final, mesmo pelos tribunais. Mas não há qualquer referência no texto legal à inexistência de preclusão em torno das questões já decididas.

Se fosse consistente esta linha de raciocínio, quando já decidida, por exemplo, em primeiro grau uma preliminar de natureza processual, não impugnada a decisão por meio do recurso cabível, o tribunal estaria impedido de reexaminá-la de ofício, porque coberta pela preclusão. Na verdade, o tribunal não só pode como deve enfrentar as questões de ordem pública, visto que não há se falar em preclusão pro iudicato sobre esta matéria.

Atualmente, vinga esse posicionamento em nossos tribunais, como, v.g., colhe-se em acórdão da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.377.422-PR, relatado pelo Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva: "Nos termos da jurisprudência desta Corte as matérias de ordem pública decididas por ocasião do despacho saneador não precluem, podendo ser suscitadas na apelação, ainda que a parte não tenha interposto o recurso de agravo". Em senso análogo, a 2ª Turma, a seu turno, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 1.483.180-PE, com voto condutor do Ministro Herman Benjamin, assentou, à unanimidade de votos, que: "Esta Corte Superior possui entendimento consolidado de que as matérias de ordem pública decididas por ocasião do despacho saneador não precluem, podendo ser suscitadas na apelação, ainda que a parte não tenha interposto o recurso de agravo.

Tive oportunidade de examinar esta problemática sob a égide do CPC re-vogado, valendo-me da lição de Galeno Lacerda. [4]Na verdade, há ensinamentos que se perpetuam. Como a redação do atual caput do art. 505 é praticamente a mesma da anterior (art. 471), invoco mais uma vez a doutrina do insigne processualista gaúcho, ainda atual, ao refutar a posição de Liebman, no sentido da impossibilidade de ser reavivado, no curso do processo, o exame acerca de questões cujo deslinde já havia sido coberto pela preclusão.

Com efeito, após sistematizar as nulidades processuais e tentar solucionar os problemas que defluíam da atividade saneadora do juiz, Galeno Lacerda afirmava que: "a violação de normas imperativas, ao contrário do que ocorre com a anulabilidade, deve ser declarada de ofício pelo magistrado. Enquanto, porém, a ofensa à lei reclamada pelo interesse público provoca nulidade insanável, a infração de preceito imperativo ditado em consideração a interesse da parte impede o juiz a tentar o suprimento, antes de declarar a nulidade. Ora, o problema da preclusão de decisões no curso do processo é substancialmente diverso do problema da preclusão das decisões terminativas. Enquanto nestas o magistrado esgota a jurisdição, extinguindo a relação processual, naquelas ele conserva a função jurisdicional, continua preso à relação do processo. Em face desta premissa, a pergunta se impõe:

Pode o magistrado, que conserva a jurisdição, fugir ao mandamento de norma imperativa, que o obriga a agir de ofício, sob pretexto de que a decisão interlocutória precluiu? Reconhecido o próprio erro, poderá a falta de impugnação da parte impedi-lo de retratar-se? Terá esta com sua anuência, tal poder de disposição sobre a atividade ulterior do juiz? A resposta, evidentemente, no caso, deve ser negativa. Se o juiz conserva a jurisdição, para ele não preclui a faculdade de reexaminar a questão julgada, desde que ela escape à disposição da parte, por emanar de norma processual imperativa. Daí se conclui que a preclusão no curso do processo depende, em última análise da disponibilidade da parte em relação à matéria decidida. Se indisponível a questão, a ausência de recurso não impede o reexame pelo juiz. Se disponível, a falta de impugnação importa concordância tácita à decisão. Firma-se o efeito preclusivo não só para as partes, mas também para o juiz, no sentido de vedada se torna a retratação".

Desse modo, também sob a vigência do novo CPC, se no curso do processo, enquanto não esgotada a jurisdição, entender o juiz que se equivocara em decisão sobre as matérias arroladas nos incs. IV, V, VI e XI do art. 485, im-põem-lhe a função de dirigente do processo e o dever de velar pela duração razoável do processo (art. 139), reexaminá-la e resolvê-la novamente. É o que determina o art. 485, § 3.o, no sentido de autorizar ao juiz conhecer de ofício das supra aludidas matérias, até que, à evidência, não tenha exaurido a sua própria jurisdição." (TUCCI, José. *Comentários ao Código de Processo Civil*: artigos 485 ao 538. São Paulo: RT. 2016, comentário ao art. 485).

Convém destacar esse último excerto: "Desse modo, também sob a vigência do novo CPC, se no curso do processo, enquanto não esgotada a jurisdição, entender o juiz que se equivocara em decisão sobre as matérias arroladas nos incs. IV, V, VI e XI do art. 485, im-põem-lhe a função de dirigente do processo e o dever de velar pela duração razoável do processo (art. 139), reexaminá-la e resolvê-la novamente. É o que determina o art. 485, § 3.o, no sentido de autorizar ao juiz conhecer de ofício das supra aludidas matérias, até que, à evidência, não tenha exaurido a sua própria jurisdição."

Repete-se, não raro, o truísmo de que o processo é marcha para frente. E isso é certo. Contudo, em determinados casos, impõe-se o reexame de questões de ordem pública, suscetíveis de apreciação de ofício, justamente por tratarem dos pressupostos de existência da relação processual ou das condições para que o direito de ação seja exercício de modo válido. Em tais casos, não se pode invocar cogitada preclusão *pro iudicato*.

Por sinal, isso se dá até mesmo quando em causa eventual deferimento ou indeferimento de pedidos de promoção de diligências probatórias. "Reforce-se que, antes da prova ser produzida, o magistrado não pode saber, ao certo, se as alegações de uma das partes serão ou não essenciais para o futuro percurso argumentativo, em sede decisória. Portanto, é recomendável que, em havendo dúvida quanto à relevância do fato a ser provado, o juiz determine a produção da prova, ainda que, no curso do processo, possa convencer-se do contrário. Por exemplo, a prova pericial pode ser dispensada quando as partes apresentam, mesmo no curso da instrução, documentos elucidativos da questão técnica controvertida (CPC, art. 464, § 1º, inc. II). Não haveria, em hipóteses como essa, a preclusão pro iudicato, mesmo porque, tendo o juiz o dever de velar pela rápida solução do litígio (CPC, art. 139, inc. II), seria um contrassenso se, em face de outras provas produzidas, não pudesse reconsiderar a decisão anterior, que permitiu a realização de prova, a qual, no curso da instrução, mostrou-se supérflua ou irrelevante. Assim, a inutilidade ou a desnecessidade da prova também podem ser supervenientes, quando um fato já estiver sido provado por outras provas, devendo-se aplicar, nesse caso, o princípio da economia processual. Porém, cabe salientar que recai imperativamente sobre o juiz, quando da prolação de decisão de rejeição, a respectiva apresentação da motivação, em termos objetivos e concretos, não bastando a declaração de que a prova é "irrelevante" ou "supérflua". Ao contrário, deve indicar especificamente as razões do seu convencimento (CF, art. 93, inc. IX; CPC, art. 370, parágrafo único). Caso não estejam presentes os motivos objetivos que justifiquem tal decisão, fica caracterizada a restrição indevida (inadmissível) do direito à prova." (CAMBI, Eduardo et al. *Curso de Processo Civil Completo*. SP: RT. 2022. item 5.52).

Registro isso apenas para ilustrar que, conquanto haja casos de preclusão *pro iudicato*, isso não se dá quando em causa temas como incompetência absoluta, ausência de citação do(a) requerido(a), prescrição, decadência, impertinência subjetiva, litisconsórcio necessário, dentre outros temas correlados. Tais questões podem ser apreciadas de ofício pelo Juízo e podem ser reexaminadas no curso do processo, caso sobrevenham elementos de convicção ou argumentos que o justifiquem.

## 2.6. EXAME PRECÁRIO E EXAME CONGLOBANTE:

Ademais, convém ter em conta que, no curso da demanda, não raro, o Juízo prolata decisões com exame *prima facie*. Importa dizer: com cognição não exaustiva a respeito dos elementos de convicção veiculados nos autos e com exame contingente das fontes normativas.

O exemplo mais nítido disso se dá com a antecipação de tutela, em cujo âmbito o Juízo promove uma análise a respeito da verossimilhança da narrativa dos fatos, promovida pelas partes - análise fundada na apreciação dos meios probatórios veiculados até então nos autos. Também promove uma interpretação precária das fontes normativas, a fim de indicar quais as normas que se cogita vigentes e aplicáveis ao caso.

Tal exame é *prima facie*, no sentido de que decorre de uma primeira compreensão dos elementos demonstrativos e dos argumentos das partes. É um exame contingente, dado que pode ser alterado adiante, caso tais premissas sejam superadas (art. 296, CPC). Nesse mesmo sentido, é precário, porquanto mesmo quando deva ser mantido em sentença, a fundamentação judicial deve ser adensada. A fundamentação lançada na apreciação de um pedido de provimento de urgência não se revela suficiente para a sentença, dado que - ao apreciar tais pedidos - o Juízo não pode antecipar efetiva valoração definitiva do caso, apenas suscetível de ser promovida ao tempo do julgamento do caso. Ou seja, é justamente a circunstância de cuidar-se de análise *prima facie*, precária, que assegura a isenção do Juízo, na medida em que o Poder Judiciário deve se deixar convencer pelo melhor argumento.

Há, tanto por isso, uma diferença significativa entre o exame *prima facie*, promovido ao longo do processo, e o exame "tendo tudo em conta", inerente à prolação da sentença. Em decisões interlocutórias, o Juízo aprecia determinadas questões, ressaltando eventual reexame, o que se dá com o fim justamente de proporcionar que as partes discutam, querendo, aludidos temas. Por sinal, não é outra a lógica do art. 10 do Código de Processo Civil/15, ao estipular que o Juízo deve assegurar às partes o debate a respeito de eventuais questões que possam ensejar a extinção da demanda e que, por algum motivo, não tenham sido debatidas pelos contendores.

Isso decorre da conhecida derrobatilidade normativa, teorizada por Herbert Lionel Adolphus Hart na obra *the concept of law*. Ele enfatizou que a aplicação da normas envolveria, no mais das vezes, relações de regras e exceções. O tema foi retomado por Juan Carlos Bayón. Derrotabilidad, indeterminación del derecho y positivismo jurídico. Isonomía. **Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**. nº 13. Alicante: Universidade de Alicante, 2000. Um exemplo pode ilustrar isso. Diante de um colégio há uma placa indicando a proibição da condução de veículos, na área, em velocidade superior a 30 km/h. Cuida-se de uma regra, de fácil compreensão, sem maiores problemas hermenêuticos. Contudo, essa regra deve ser excepcionada quando haja alguém doente no veículo? Deve ser excepcionada quando seja de madrugada e o colégio esteja fechado? Ou quando haja aprovação de lei municipal ampliando os limites de velocidade na área, sem que a placa tenha sido atualizada?

Toda aplicação da lei dependa da adequada reconstrução dos fatos relevantes, a partir de elementos probatórios, e da adequada compreensão das normas, a partir da hermenêutica das fontes normativas. Cuida-se da chamada subsunção normativa. No curso do processo, isso não costuma se dar de modo mecânico ou imediato, eis que depende da conjugação de inúmeros argumentos articulados pelas partes, depende de eventuais diligências demonstrativas promovidas e depende do escrutínio judicial, a ser promovido com serenidade (BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade**: e outros escritos morais. SP: Unesp). Ou seja, os processos devem ser solucionados com circunspeção.

Tanto por isso, ao longo da demanda, o Juízo pode destacar, com cognição precária, uma cogitada avaliação de determinado tema, de modo a viabilizar que as partes o debatam. Em sentença, quanto aos temas insuscetíveis de preclusão *pro iudicato*, tais questões devem ser reapreciadas com cognição exautiva, tomando-se em conta também os argumentos esgrimidos pelas partes.

## 2.7. CASO EM EXAME - ALEGADA PRECLUSÃO:

Conjugando-se as premissas anteriores, constata-se que não há preclusão *pro iudicato* na temática, eis que o exame da litispendência pode ser promovido de ofício, conforme lógica do art. 337, §2º e art. 485, §3, CPC/15. Cuida-se de tema de ordem pública, eis que versa sobre a higidez do processo; eventual multiplicidade de demandas pode ensejar soluções contraditórias sobre um mesmo tema, incrementando a complexidade da solução dos casos.

Quanto a litispendência se dá entre processos submetidos a um mesmo grau de instância - por exemplo, processos distribuídos perante a primeira instância -, a medida pode gerar confusão a respeito de qual decisão deve prevalecer, quando sejam distintas, ou quando sejam prolatadas em momentos distintos no tempo etc. Quando se cuide de processos distribuídos em instâncias distintas, isso dá ensejo a risco de se invadir a alçada dos Tribunais. Em qualquer destes casos, a litispendência deve ser coibida pelo Poder Judiciário, na medida em que pode comprometer a cláusula do devido processo.

No caso, registrei ao início não haver efetiva litispendência entre a presente causa e os processos submetidos ao crivo do Supremo Tribunal, detalhados nas decisões pertinentes. Ressalvei, porém, nova análise do tema. As partes articularam debates sobre isso. Repisei o exame no despacho de evento 157, cumprindo ter em conta que a própria leitura daquela deliberação evidencia não se cuidar de questão singela.

Equivoca-se a autora, tanto por isso, quando sustenta haver preclusão *pro iudicato* quanto ao tema, dado que tal argumentação destoa da legislação aplicação ao caso e também do consolidado entendimento acadêmico sobre o tema. Reitero a observação do professor da USP, "Desse modo, também sob a vigência do novo CPC, se no curso do processo, enquanto não esgotada a jurisdição, entender o juiz que se equivocara em decisão sobre as matérias arroladas nos incs. IV, V, VI e XI do art. 485, im- põem-lhe a função de dirigente do processo e o dever de velar pela duração razoável do processo (art. 139), reexaminá-la e resolvê-la novamente. É o que determina o art. 485, § 3.º, no sentido de autorizar ao juiz conhecer de ofício das supra aludidas matérias, até que, à evidência, não tenha exaurido a sua própria jurisdição." (TUCCI, José. **Comentários ao Código de Processo Civil**: artigos 485 ao 538. São Paulo: RT. 2016, comentário ao art. 485).

Referido tema pode ser reapreciado até mesmo em sentença, por conta de tais vetores, tanto quanto pode haver revisão de temas suscetíveis de apreciação de ofício, concernentes à ordem pública, insuscetíveis de preclusão *pro iudicato*. Em um dado processo, caso a parte demonstre suficientemente que a pretensão da parte autora encontrar-se-ia prescrita, isso deve ser avaliado pelo Juízo, não sendo cabível o argumento de que o tema já teria sido examinado antes. Até porque, não raro, as partes articulam argumentos novos, não detalhados em peças anteriores.

Diante do detalhado exame promovido no evento 157 e das premissas acima, não prospera a argumentação da parte quanto, quando alega haver preclusão *pro iudicato* na apreciação do tema concernente à alegada litispendência. Por sinal, cumpre ter em conta que a União Federal e o Ministério Público Federal sustentaram, depois daquele despacho de evento 157, haver a cogitada litispendência com as ações de controle concentrado, submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal.

Sem dúvida, porém, que, quando se trata de pura reiteração de argumentos já apreciados, é dado ao Juízo enfatizar não haver razões para modificação da decisão anterior, mediante fundamentação *per relationem*. "A decisão administrativa do Corregedor-Geral de Justiça empregou a chamada motivação per relationem - isto é, valeu-se integralmente das razões lançadas no parecer da Juíza-Corregedora para não conhecer do recurso -, técnica essa que não é vedada, tampouco importa ausência de fundamentação desde que o decisum se reporte a manifestações ou peças processuais que contenham os motivos, de fato e de direito, a amparar a conclusão judicial esposada, como na espécie." (ROMS 200601698350, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:10/02/2011 ..DTPB:.. omitti o restante da ementa)

Ademais, "Conforme restou decidido pelo Pretório Excelso (ARE 646862 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 13-02-2012 PUBLIC 14-02-2012; ARE 657355 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012), possui legitimidade jurídico-constitucional a técnica de fundamentação que

consiste na incorporação, ao acórdão, dos fundamentos que deram suporte a anterior decisão (motivação per relationem)." (REO 200751010201997, Desembargadora Federal VERA LUCIA LIMA, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data.:15/05/2013).

No caso em exame, é cabível a análise do tema, diante dos argumentos esgrimidos pelos requeridos e pelo MPF, eis que se reportaram a deliberações da Suprema Corte, no âmbito da ADPF e ADO mencionadas. Enfim, não se operou a preclusão aventada pela associação autora.

## 2.8. LITISPENDÊNCIA - CONSIDERAÇÕES GERAIS:

Para apreciação do tema, diante das manifestações da União Federal e da Procuradoria da República, havidas depois da decisão de evento 157, retomo algumas premissas equacionadas naquela deliberação.

A vedação de *bis in idem* - decorrente da garantia do devido processo, sob aspecto formal e substancial - impede que haja multiplicação de uma demanda já em trâmite, contanto que sejam idênticos os pedidos, causa de pedir e partes, conforme art. 337, §2º, CPC/15: "Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido."

De alguma forma, o tema do *ne bis in idem* tem origem no âmbito do direito sancionador, dado que ninguém pode ser sancionado duplamente por uma mesma infração administrativa ou penal. Essa vedação decorre da própria cláusula do devido processo, tanto na vertente substantiva quanto procedimental. Daí que ninguém pode responder a simultâneos processos administrativos versando sobre a mesma suspeita/imputação, tampouco podendo responder a distintos processo penais com lastro na mesma arguição.

Esse é o conteúdo da cláusula do *double jeopardy*, assegurada pela 5ª e pela 14ª Emendas da Constituição dos EUA (aplicadas aos Estados-membros a partir do caso *Benton v. Maryland - 1969*, Suprema Corte). No âmbito da *Civil Law* isso se traduz na cláusula do *ne bis in idem*, assegurado expressamente pelo art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica e em inúmeros outros tratados internacionais. No caso alemão, essa vedação está expressa no art. 103 da Lei Fundamental (*Doppelverwertungsverbot* - proibição de dupla valoração do mesmo fato: "Ninguém pode ser punido mais de uma vez pelo mesmo fato, com base no direito penal comum", em tradução livre).

Apesar de se tratar de garantia antiga - há quem alegue que o *ne bis in idem* teria origem sob o governo de Henrique II, na Inglaterra (por volta de 1100 D.C, conforme RUDSTEIN, David S. **Double jeopardy**: a reference guide to the United States Constitution. Westport: Praeger, 2004, p. 4-8), há várias discussões a respeito do seu alcance. Anote-se, por exemplo, que García de Enterría sustentava que o *ne bis in idem* impediria a cumulação de sanções penais e administrativas diante de uma mesma imputação, por força da redação do art. 25 da Constituição da Espanha (veja-se AISA, Estrella Escuchuri. **Teoría del concurso de leyes y de delitos**: bases para una revisión crítica. Granada: Comares, 2004, p. 123). Mas, essa opinião não ganhou maiores adeptos.

O fato é que o *bis in idem* substancial ocorre quando alguém é sancionado mais de uma vez pela mesma imputação. Daí que deve se tratar da mesma conduta e também da punição ao mesmo título, dado que é cabível - no território nacional - que alguém responda a uma sanção pela infração tributária e também responda por eventual crime previsto na lei 8.137/1990. Em outras palavras, um determinado comportamento pode configurar, a um só tempo, infração a cláusulas contratuais - dando ensejo à aplicação de cláusulas penais -; ilícito administrativo; ilícito tributário e ilícito penal, contanto que haja efetiva diferença entre os escopos sancionatórios de cada uma dessas imputações.

Isso se projeta, ademais, no âmbito do processo civil, ao vedar que alguém distribua multiplicidade de causas idênticas perante o Poder Judiciário. Tal distribuição múltipla pode ensejar contradições entre deliberações, além de tornar a parte demandada refém da multiplicação de processos, versando sobre a mesma pretensão. Com efeito, a vedação de *bis in idem* - decorrente da garantia do devido processo, sob aspecto formal e substancial - impede que haja duplicação de uma demanda já em trâmite, contanto que sejam idênticos os pedidos, causa de pedir e partes, conforme art. 337, §2º, CPC/15: "Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido."

Todavia, quando em exame ações coletivas, é salutar ter em conta "que a aferição da litispendência na tutela coletiva deve ser regida não pela análise de quem formalmente se apresenta como autor das diversas demandas, mas, sim, pela qualificação jurídica de tal legitimação. Vale dizer, indagando-se a que título estão as diferentes entidades autoras em juízo, deduzindo idênticas pretensões de tutela de direitos meta-individuais (mesmos pedidos e causas de pedir), quando, então, será possível afirmar serem idênticas as demandas coletivas. Deste modo, em virtude da especialidade do modelo processual coletivo, e, notadamente da qualificação da legitimação ativa empregada, revela-se equivocada a afirmação de inexistência de litispendência entre ações coletivas através das quais sejam deduzidas idênticas pretensões, pelo tão-só fato de terem sido propostas por entidades diferentes." (VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 331).

Ainda segundo Elton Venturi, "o eventual ajuizamento de várias ações coletivas, ainda que de diferentes espécies, como antes ressaltado, pelas quais se deduzem idênticas pretensões (pedidos e causas de pedir), não terá o condão de encobrir a realidade de serem, antes e mais que conexas, verdadeiramente idênticas, acarretando, portanto, o fenômeno da litispendência e, assim, a necessidade de o juiz extinguir as demandas coletivas idênticas à originalmente proposta perante o juízo preventivo." (VENTURI, Elton. **Obra citada**, p. 333-334).

Semelhante é a avaliação de Rodolfo de Camargo Mancuso, quando argumenta o que transcrevo abaixo:

"Para a aferição dos tria eadem no processo coletivo não é bastante a identificação física ou institucional dos autores e réus nas ações comparadas, até porque os autores atuam em legitimação extraordinária e concorrente-disjuntiva, de sorte que outros critérios devem ser excogitados, inclusive o que conjuga a extensão territorial do dano historiado e a projeção espacial do raio de atuação de quem se apresenta como portador judicial. Luiz Paulo da Silva Araújo Filho escreve, ao propósito: Não pode ser esquecida a enorme dimensão das ações coletivas, naturalmente aptas a empolgar milhares ou milhões de pessoas, por vezes em todo o território nacional, sendo certo que o Código de Defesa do Consumidor - CDC cuidou de estabelecer um sistema próprio para essa vocação, como, p.ex., ao instuir que a sentença fará coisa julgada erga omnes ou ultra partes. Nessa perspectiva, sempre que o thema decidendum for de âmbito nacional, e o autor da ação tiver representação em todo o país, a princípio deverá haver apenas uma única e exclusiva ação coletiva, com o mesmo objeto e a mesma causa petendi. A propositura de uma nova ação coletiva idêntica (rectius: a repositura da mesma ação coletiva) caracteriza irrefragável litispendência. (...)

*Nem se poderia, em casos que tais, pretender solução diversa, porque em ambas as ações coletivas replicadas a eficácia da coisa julgada irá operar erga omnes (art. 18, lei n. 4.717/1965 e art. 16 da lei n. 7.347/1985). Se as duas tramitassem em paralelo, e no final uma fosse acolhida e outra rejeitada, qual das duas coisas julgadas assim discrepantes deveria ser atendida? Aí a contração não seria apenas lógica (com a qual de certo modo procura conviver a ciência processual), mas também prática, e esta é insuportável, na medida em que não se concebem dois comandos impossíveis, num mesmo espaço-tempo e sobre idêntica matéria: é a face negativa da coisa julgada material, decretando a indiscutibilidade futura sobre o quanto acertado ou atribuído anteriormente, em modo definitivo por uma decisão de mérito." (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2012, p. 540 e 541)*

Atente-se, além disso, para o julgado que trascrevo abaixo:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. LITISPENDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. 1. Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido de liminar, objetivando a concessão, a moradores de determinadas localidades do Município de Teresópolis, de passes livres e descontos no pedágio localizado no Km 71 da BR 116 trecho Além Paraíba - entroncamento BR 040. 2. Dispõe o art. 301, §2º, que há litispendência quando as ações possuem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido. Por sua vez, a Lei n. 7.347/85 aponta que, no caso de Ações Cíveis Públicas, o determinante para configurar a conexão, litispendência, coisa julgada e demais institutos correlatos, é o objeto e causa de pedir e não as partes, podendo o polo ativo não ser o mesmo processualmente, mas sim materialmente em face da sua legitimação extraordinária, disjuntiva e concorrente. 3. Patente a litispendência constatada entre a presente demanda e a Ação Civil Pública n. 2004.51.15.000683-7, proposta pelo Ministério Público Federal contra a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, União Federal, Concessionária Rio-Teresópolis S/A - CRT e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, pois esta objetiva beneficiar com a isenção do pedágio não apenas os moradores de determinadas localidades do Município de Teresópolis, mas sim todos os seus municípios, ou seja, possui um pedido mais amplo que a presente Ação Civil Pública. 4. Remessa Necessária desprovida. (REMESSA 00001015020054025115, G. DIEFENTHAELER, TRF2.)*

*REMESSA NECESSÁRIA. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PARALISAÇÃO DE OBRAS IRREGULARES EDIFICADAS EM VIA PÚBLICA E EM ÁREAS VERDES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA COM O MESMO OBJETO. LITISPENDÊNCIA. CONFIGURAÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Para a configuração de litispendência é necessário que ocorra a triplice identidade entre as ações: mesmas partes, causa de pedir e pedido (CPC, art. 337, parágrafos 1º ao 3º). 2. Conforme já decidido de maneira reiterada pelo STJ, nas ações coletivas, para análise da configuração de litispendência, a identidade das partes deve ser aferida sob a ótica dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, tendo em vista tratar-se de substituição processual por legitimado extraordinário. (STJ, REsp n. 1.726.147/SP, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe de 21/5/2019). 3. Há que se reconhecer, no caso, a litispendência entre a presente ação popular e a Ação Civil Pública nº 1000597-03.2017.4.01.3100, tendo em vista a identidade de causa de pedir (possíveis irregularidades nas obras realizadas em via pública e nas áreas verdes da comunidade), pedido (paralisação dessas atividades) e dos possíveis beneficiários de ambas as ações, notadamente os moradores da comunidade de Pedrinhas, do município de Macapá/AP, sendo certo, ademais, que, por ocasião da extinção da demanda popular, a ação civil pública já havia sido julgada procedente pelo mesmo juízo de origem. 4. Confirmação da sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, V, do CPC, cuja higidez é reforçada em virtude da ausência de recurso voluntário. 5. Remessa necessária a que se nega provimento. (TRF-1 - REO: 10084436620204013100, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, Data de Julgamento: 15/03/2023, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 20/03/2023 PAG PJe 20/03/2023 PAG)*

No que toca à identidade das partes, o Superior Tribunal de Justiça tem enfatizado que “nas ações coletivas, para análise da configuração de litispendência, a identidade das partes deve ser aferida sob a ótica dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, tendo em vista tratar-se de substituição processual por legitimado extraordinário.” (STJ, REsp n. 1.726.147/SP, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, 4 T, DJe de 21/5/2019).

Atente-se, ademais, para os seguintes julgados:

*DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. ADMISSIBILIDADE. AUTORES ATUAM COMO SUBSTITUTOS PROCESSUAIS DOS TITULARES MATERIAIS DO DIREITO COLETIVO LATO SENSU TUTELADO. COLETIVIDADE DOS MUNICÍPIOS DE CARPINA. 1. Na hipótese dos autos, incontroversa a existência de identidade de pedido e de causa de pedir, não só porque reconhecida pelo acórdão recorrido, mas também porque tal identidade é expressamente admitida pelo próprio recorrente, que somente se insurge contra o reconhecimento da litispendência, por entender que esse pressuposto processual negativo exigiria também a identidade de partes processuais. 2. Outrossim, a tese do recorrente não prospera, pois contrária à doutrina e jurisprudência consolidada do STJ, consoante a qual nas ações coletivas, para efeito de aferição de litispendência, a identidade de partes deverá ser apreciada sob a ótica dos beneficiários dos efeitos da sentença, e não apenas pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda, ainda que se trate de litispendência entre ações coletivas com procedimentos diversos, como a Ação Civil Pública (procedimento regulado pela Lei 7.347/1985; Ação Popular (procedimento regulado pela Lei 4.717/1965); pelo Mandado de Segurança (procedimento regulado pela Lei 12.016/2009); pela Ação de Improbidade Administrativa (procedimento regulado pela Lei 8.429/1992), etc. (REsp 427.140/RO, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/05/2003, DJ 25/08/2003, p. 263; REsp 1168391/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 31/05/2010; REsp 925.278/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 19/06/2008, DJe 08/09/2008; RMS 24.196/ES, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 13/12/2007, DJ 18/02/2008, p. 46). Finalmente, quanto ao polo passivo, o Sodalício a quo também foi bastante claro ao certificar a identidade de partes. 4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 1505359/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2016, DJe 30/11/2016)*

*RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO COLETIVA. DIREITOS COLETIVOS. IMPETRAÇÃO DE DOIS MANDADOS DE SEGURANÇA POR DUAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA MESMA CATEGORIA PROFISSIONAL. MESMA CAUSA DE PEDIR. IDENTIDADE PARCIAL DE PEDIDOS. CONTINÊNCIA. CONFIGURAÇÃO. I- O aspecto subjetivo da litispendência nas ações coletivas deve ser visto sob a ótica dos beneficiários atingidos pelos efeitos da decisão, e não pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda. Assim, impetrados dois mandados de segurança por associação e por sindicato, ambos representantes da mesma categoria profissional, os substituídos é que suportarão os efeitos da decisão, restando, assim, caracterizada a identidade de partes. II - Em face da identidade parcial de pedidos, em razão de um ser um mais abrangente que o outro, configura-se a continência, que é espécie de litispendência parcial. III - Inviável, porém, a reunião de processos, tendo em vista que já julgado um deles (Súmula 235/STJ), impondo-se, por conseqüência, a extinção parcial do presente writ na parte em que apresenta o mesmo pedido. Recurso ordinário parcialmente provido, para determinar o retorno dos autos ao e. Tribunal a quo, para que julgue o mandamus. (RMS 24.196/ES, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 13/12/2007, DJ 18/02/2008, p. 46)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO DE SERVIDORES FEDERAIS. AÇÃO COLETIVA. LITISPENDÊNCIA COM AÇÃO AJUIZADA PELO SINDICATO DA CATEGORIA. IDENTIDADE DE PARTES. DISPENSÁVEL. 1. Nas ações coletivas, tendo em vista que o polo ativo é composto por representantes do interesse coletivo em discussão, a identidade de partes é irrelevante para a caracterização da litispendência, devendo ser levado em consideração os beneficiários dos efeitos da sentença. 2. Proposta uma ação coletiva por um dos legitimados, aos demais passa a ser vedado propor nova ação com mesma causa de pedir e mesmo pedido, o que a legislação faculta é*



sua habilitação como litisconsorte à ação em curso. 3. Apelação improvida. (TRF-4 - AC: 50375981220144047000 PR 5037598-12.2014.404.7000, Relator: NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Data de Julgamento: 17/02/2016, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 22/02/2016)

ADMINISTRATIVO. AÇÕES COLETIVAS. LITISPENDÊNCIA. Se tratando de ações coletivas e diante da abrangência de representatividade do SINDICATO autor da ação anteriormente ajuizada, a sentença proferida fará coisa julgada erga omnes e abrangerá toda a categoria dos servidores públicos federais do Rio Grande do Sul, o que inclui os substituídos na presente demanda. (TRF4, AC 5070138-75.2012.404.7100, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 10/12/2015)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. LITISPENDÊNCIA. Para fins de litispendência, a identidade de partes deverá ser apreciada sob a ótica dos beneficiários dos efeitos da sentença, e não apenas pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda. (TRF4, AC 5037975-08.2013.404.7100, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Sérgio Renato Tejada Garcia, juntado aos autos em 08/09/2015)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. LITISPENDÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO COLETIVA. SINDICATO. ASSOCIAÇÃO. O aspecto subjetivo da litispendência nas ações coletivas deve ser visto sob a ótica dos beneficiários atingidos pelos efeitos da decisão, e não pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda. Assim, interpostas duas ações por associação e por sindicato, ambos representantes da mesma categoria profissional, os substituídos é que suportarão os efeitos da decisão, restando, assim, caracterizada a identidade de partes. (TRF4, AC 5015767-44.2010.404.7000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 17/06/2014)

Como bem explicitou o Tribunal Regional da 4. Região, "A tutela jurisdicional coletiva, por suas características próprias, não autoriza a aplicação literal do art. 301, § 2º do CPC. A coincidência de partes é relativizada em face da atribuição de legitimidade ativa extraordinária (substituição processual) a diversos entes na defesa de interesses coletivos *latu sensu*. Nesses casos o polo ativo não é composto por uma pessoa, mas por um mero representante do interesse coletivo em discussão. Assim, a coincidência pessoal é dispensável para configurar-se a litispendência, bastando a coincidência de causa de pedir e pedido. Proposta uma ação coletiva por um dos legitimados, aos demais passa a ser vedado propor nova ação com mesma causa de pedir e mesmo pedido, o que a legislação faculta é sua habilitação como litisconsorte à ação em curso." (TRF-4 - AC: 50375981220144047000 PR 5037598-12.2014.404.7000, Relator: NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Data de Julgamento: 17/02/2016, TERCEIRA TURMA, D.E. 22/02/2016).

Conquanto se cuide de uma legitimação autônoma (LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. SP: Malheiros. 2017. p. 185), é fato que a atuação das associações, na forma do art. 5º, V, da lei n. 7.347/1985, se justifica por força do seu reconhecimento enquanto uma espécie de corpos intermédios ou grupos de interesse, com propensão para suscitar, perante o Poder Judiciário, debates no interesse da coletividade.

Isso significa que, no âmbito de demandas coletivas, *class actions* e ações civis públicas, a identidade entre demandas não se dá nos exatos termos do art. 337, § 2º, CPC/15, já referido. Pode haver litispendência entre tais demandas, mesmo quando deflagradas por entidades distintas - veiculando a mesma pretensão -, dada a propensão a se ensejar coisa julgada *erga omnes*. Caso fosse afastada a litispendência, em casos tais, haveria o risco de liberações conflitantes, atingindo os mesmos destinatários; sentenças proibindo e sentenças permitindo a mesma prática, ensejando antagonismo normativo gerador de perplexidades e confusão.

### 2.8.1. Alegada litispendência - caso em exame:

Reitero que, no âmbito de demandas coletivas, o reconhecimento da litispendência pode se dar mesmo quando não haja identidade entre as partes demandantes e mesmo quando os ritos processuais eleitos sejam distintos.

Com efeito, caso alguém ingresse com uma ação popular impugnando a compra de veículos por um determinado órgão estatal; ao tempo em que uma associação civil faça o mesmo, haverá o risco de deliberações conflitantes, dado que ambas as demandas versarão sobre o mesmo fato. Assim, caso um dado Juízo declare improcedente a pretensão deduzida na ação popular, reputando lícita a compra de automóveis em questão; enquanto que outro Juízo declare inválida essa mesma aquisição, na demanda deflagrada pela associação, haverá indevida contradição entre decisões prolatadas por órgãos do Poder Judiciário, situados no mesmo nível deliberativo.

A fim de evitar que aludido antagonismo viceje, é que a litispendência há de ser reconhecida em situações tais, em atenção à garantia do *ne bis in idem*. No caso em análise, impõe-se o exame das demandas apontadas pela União em sua resposta, como detalhado abaixo.

#### 2.8.1.1. Eventual litispendência com a ADPF 760:

Ao longo do voto prolatado na ADPF 760 pela insigne Min. Cármen Lúcia, mencionou-se a ADPF 708, relatada pelo r. Min. Roberto Barroso, versando sobre a alegada omissão da União Federal na adoção de medidas para controle do clima. Reportou-se ainda à ADPF 735, rel. Min. Cármen Lúcia, versando sobre o decreto n. 10.341/2020, por meio do qual teria sido autorizado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e demais ações subsidiárias a fim de realizar ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais e combate a focos de incêndio na Amazônia Legal.

Aludiu-se ainda à ADPF 743, distribuída ao Ministro André Mendonça, impugnando-se a gestão ambiental brasileira, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia. Tratou-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 746, também distribuída ao Ministro André Mendonça, tratando de cogitada omissão estatal na proteção do Pantanal e da Floresta Amazônica. Mencionou-se a ADPF 747, distribuída à Ministra Rosa Weber, julgada procedente pelo Plenário-STF em 14.12.2021, declarando-se a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n. 500/2020, com imposição da imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA n. 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Já a Arguição de Descumprimento de

Preceito Fundamental n. 755, rel. Ministra Rosa Weber, versa sobre a alegada invalidade do decreto n. 9.760/2019, por ter criado uma etapa de conciliação no processo sancionador ambiental, paralisando os procedimentos administrativos respectivos, além de ter inviabilizado a conversão de multas em serviços ambientais, podendo dificultar os mecanismos de tutela do ambiente.

Registrou-se ainda a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54, rel. Min. Cármen Lúcia, tendo por objeto a pretensa omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente no combate ao desmatamento na Amazônia, além da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59, Rel. Min. Rosa Weber, debatendo-se aventada omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do Fundo da Amazônia, criado por meio do decreto n. 6.527, de 1º de agosto de 2008 - não confundir com o Fundo da Amazônia Oriental, criado pelo Paraná em 2019.

Na mencionada ADPF 760, os arguentes teriam enfatizado que a situação da comunidade política brasileira, no que tocaria à proteção da Amazônia, demonstraria pouco caso para com os compromissos fundamentais, assumidos por época da promulgação da Constituição/88. Os autores teriam enfatizado, então, que *"tem-se a evolução da taxa de desmatamento e de queimadas na Amazônia Legal entre 2018 e 2020, com repercussão sobre unidades de conservação e terras indígenas. Tudo a ocasionar, direta e objetivamente, danos ambientais na conservação da Floresta Amazônica, com efeitos deletérios e graves à questão ambiental e à saúde de todos."*

Segundo a Min. Relatora, *"A alegada deficiência na gestão ambiental foi articulada na petição inicial com os seguintes pontos: a) redução da fiscalização e controle ambientais, com decréscimo na efetividade das autuações e dos processos sancionatórios ambientais (fls. 34-37); b) redução e inexecução orçamentária no Ministério do Meio Ambiente (fls. 38-41); c) redução, inexecução orçamentária e carência de servidores no Ibama, ICMBio e Funai (fls. 41-48); d) paralisação do Fundo Amazônia, com ausência de apresentação de novos projetos (fls. 42-53); e) inefetividade das operações de garantia da lei e da ordem e operação Verde 2 com consequências nefastas sobre a autonomia e eficiência das unidades de conservação e dos órgãos de prevenção, controle e fiscalização ambientais (fls. 53-56); f) transferência inconstitucional da coordenação dos órgãos ambientais para comandos militares (fls. 53-54); g) desregulamentação ambiental abusiva, através da edição do Decreto n. 9.760/2019, que criou a etapa de conciliação no processo sancionador ambiental. Pelo Decreto n. 10.084/2019 se permitiu o cultivo de cana-de-açúcar na Amazônia Legal e, ainda, pelo Despacho Interpretativo n. 706900/2020 do IBAMA se extinguiu a fiscalização in loco da madeira objeto de exportação (fls. 56-60); h) falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm, o que impediria o controle social e institucional de suas ações (fls. 60-63); i) "extinção branca" do PPCDAm, pela desestruturação administrativa dos órgãos de combate ao desmatamento e proteção do clima (fls. 63-67); j) aumento da taxa de desmatamento, demonstrada por dados do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia – PRODES e do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, apontando evolução especialmente descontrolada em unidades de conservação e terras indígenas (fls. 73-89); k) inexecução de deveres internacionais de redução de desmatamento e de combate à emergência climática assumidos na Conferência Mundial do Clima de Copenhague/Dinamarca, especialmente o de reduzir, até 2020 (ano do ajuizamento da arguição), os índices anuais de desmatamento da Amazônia Legal no máximo a 3.925 km², o que corresponde às previsões do art. 12 da Lei n. 12.187/2009 e inc. I do §1º do art. 19 do Decreto n. 9.578/2018, que internalizaram a meta assumida pelo Brasil perante a comunidade internacional de redução do desmatamento em 80% até o ano de 2020, em relação à média verificada entre 1996 e 2005 (fls. 28, 104-109)."*

Enfatizou-se que, na ADPF 760, encontrar-se-iam em debate as *"ações e inações inconstitucionais perpetradas pelo Poder Público federal que paralisam e inviabilizam a execução efetiva e suficiente da política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática."* No mencionado voto, a Min. Relatora discorreu sobre o alcance do art. 225, da Constituição/88. Destacou-se ainda que *"pelo princípio da prevenção impõe-se como dever estatal a adoção de providências antes da ocorrência de dano concreto, nos casos em que se conheça previamente as causas e as consequências lesivas ao meio ambiente, à saúde e à dignidade da vida da geração presente e futura. O atendimento obrigatório ao princípio da prevenção dá-se para impedir-se a ocorrência do dano previsível e previsto ou diminuir os efeitos dele decorrentes."*

Anotou-se ainda a importância da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998). Argumentou-se ainda que, por meio da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 747, teria sido impugnada a revogação das Resoluções ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e Resolução n. 500/2020, a Ministra Rosa Weber. Destacou-se ainda que o princípio da subsidiariedade teria sido atendido. Argumentou-se que a ADPF 760 seria meio adequado para o controle judicial da validade da atuação administrativa quanto ao tema, mencionando ainda a ADPF 347 - estado de coisas inconstitucional, ao tempo em que também se reportou à ADPF 635, DJE 21/10/2020, versando sobre buscas promovidas pela Polícia Militar em favelas no Rio de Janeiro e seu elevado grau de letalidade.

Sublinhou-se, ademais, os que *"A inicial aponta um quadro estrutural e persistente de ações deficientes ou ineficientes e omissões estatais a gerar retrocessos em matéria de proteção ao meio ambiente, especialmente no que se refere à proteção ambiental da Amazônia. Indica-se degradação da floresta aproximando-se do "ponto de não retorno", o que atinge não apenas a população brasileira, mas as condições planetárias em políticas climáticas, de proteção a qualidade do ar, solo e biodiversidade, nesta e nas futuras gerações."* A Min. Relatora enfatizou não haver necessidade de diligências probatórias, dado que os debates estariam lastreados em dados públicos e incontrovertidos.

A Ministra discorreu sobre o Estado Constitucional Ecológico e promoveu um histórico sobre a evolução do tema, a partir de 1960, reportando-se à criação do CONAMA, em 1984. Transcreveu-se a análise de José Afonso da Silva, para quem *"O meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente não de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana"* (SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20).

Asseverou-se, ademais, que *"Patrick de Araújo Ayala propõe critérios para identificar o Estado Ambiental, como a inclusão da perspectiva ecológica nas decisões públicas, o dever compartilhado de proteção do meio ambiente entre Poder Público e sociedade, a atuação cooperada com essa mesma finalidade, mediante a efetiva possibilidade de influenciar nas decisões a serem tomadas, e a consideração do meio ambiente ou de seus recursos não sob perspectiva econômico-predatória, mas como componentes do pleno desenvolvimento da dignidade humana. O autor conclui que o Estado Ambiental não poderá ser um "Estado de frustração constitucional" e "de retrocesso ambiental"* (AYALA, Patrick de Araújo. Os desafios para um

constitucionalismo da vida decente em uma cultura jurídica de retrocesso ambiental: contribuições da jurisprudência e da teoria constitucional brasileira in CHACON, Mario Peña. **El Principio de no regresión en Iberoamérica**). Mencionou-se a opinião de Alberto Torres, Min. do Supremo entre 1899 e 1909 e registrou-se a decisão prolatada na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Relator o Ministro Celso de Mello.

Referiu-se ao princípio da dignidade ambiental; ao princípio da ética ambiental; princípio da solidariedade em matéria ambiental; princípio da eficiência ambiental; princípio da responsabilidade em matéria ambiental. *"Escravidados homens e natureza desde muito, a civilização concebida e o direito constitucionalizado conceberam a forma de viver e permitir-se viver com a dignidade própria da humanidade. O dominador de homens e bens ambientais, crente senhor de gentes e bens da natureza, é apenas um escravizador. Desumaniza-se ele e a desnatura provocada a ele responde em cobrança de vidas."*

Acrescentou-se que *"A Natureza tem a dignidade que supera a questão primária do que é avaliável e revertido em dinheiros. Os recursos financeiros aportados por acordos internacionais – e dos quais não se desconhece nem se menoscaba – não é o fator único determinante da ação estatal. A dignidade ambiental conjuga-se com a solidariedade humana que lança como base formador do sistema de humanidade planetária, de interesses de bem estar e de bem em igualdade de condições de saúde, de formação humanística e de preservação das condições de vida para os que vierem no futuro."* Mencionou-se a declaração de Estocolmo, com seus 26 dispositivos. *"Assim, internacionalmente o Brasil comprometeu-se a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como constante do sistema constitucional (inc. IX do art. 4o., art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998)."*

Além disso, *"No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto n. 7.940/2013). Naqueles documentos se tem que "Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992" (art. 1º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul)."* Destacou-se ainda o papel da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Decreto Legislativo n. 485/2006.

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."* Enfatizou-se ainda os objetivos estipulados na Declaração do Rio de Janeiro, ECO/92. Discorreu sobre o princípio da vedação do retrocesso social, aludindo à obra de Michel Prieur.

Segundo a Min. Relatora, *"No quadro posto a exame nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental há de se encarecer, assim, que não se está a questionar possa ser alterado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004. O de que aqui se cuida e se põe a exame judicial é se ao deixar de dar cumprimento ao PPCDAm, cujos resultados seguem, comprovadamente, no sentido definido pelo Brasil como compromisso constitucional com a sociedade brasileira (art. 225) e no plano internacional (redução da emissão e diminuição do desmatamento ilegal) se adotou providência que com o abandono persistiu na garantia de acatamento ao princípio da proibição do retrocesso."* Ilustrou-se com os casos em que o STF teria reputado inválidas normas, por violação ao postulado da vedação do retrocesso social. Por outro lado, nesse âmbito, a discricionariedade estatal seria restritiva.

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

Tratou do desmatamento da Amazônia, argumentando representar *"área territorial de aproximadamente cinco milhões de km<sup>2</sup>, que se estende por nove países<sup>3</sup>, sendo que aproximadamente 60% (58,9%) da área ocupada pela floresta está no Brasil. Estende-se por 772 Municípios distribuídos em nove Estados da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão), abrigando aproximadamente 12,5% (mais ou menos inte e dois milhões de habitantes) da população brasileira, sendo quase 70% dela habitante de área urbana e os demais na área rural. Nesses Estados residem 55,9% da população indígena brasileira, o que representa 250 mil pessoas, segundo dados da Fundação Nacional de Saúde."*

Argumentou-se que *"a taxa PRODES referente ao desmatamento na Amazônia Legal, conforme planilha elaborada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, atualizada em 21.6.2021, com referências de 2004 e 2020, avaliou-se que a taxa de desmatamento em 2019 foi de 10.129 Km<sup>2</sup>, correspondente a 34% a mais do que os 7.536 Km<sup>2</sup> desmatados em 2018, em 2020 consistiu em 10.851 Km<sup>2</sup>, com aumento de 7% em relação ao ano anterior e em 2021 atingiu o patamar de 13.235 Km<sup>2</sup>, indicando um aumento de quase 22% em relação a 2020 e de mais de 75% em comparação ao ano de 2018."* Ademais, Antônio Nobre, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, teria registrado que, com o avanço do desmatamento, áreas da floresta amazônica demonstrariam já haver sinais de se ter ultrapassado o ponto de não retorno.

Sublinhou-se, além disso, que *"em 2004, ao ser formulado e ter início a implantação do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônica (PPCDAm), buscou-se uma mudança no rumo do cuidado estatal com o meio ambiente no Brasil. Com inegável resposta positiva no sentido da diminuição do desmatamento e no atingimento das finalidades estabelecidas para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o PPCDAm está no item central das questões postas na presente arguição. As medidas previstas e executadas daquele Plano, nas fases que tiveram implementação, visavam a efetividade da fiscalização para impedir, dificultar ou restringir a extração ilegal de madeira e adoção de medidas contra as infrações legais, incluídas o tráfico de animais, a grilagem de terras, a extração ilegal de madeiras e outros recursos minerais, a exploração abusiva das terras, da fauna e da flora, mas, pior de tudo, a exploração das gentes, dos indígenas, a agressão de sua cultura e de suas histórias e de seus futuros. A violência cresceu na região com a grilagem de terras, desmatamento e formação de milícias que apavoram e matam gentes e florestas e culturas. A extinção de espécies animais aumenta e as condições de vida piora para todos."*

Transcreveu-se parte do voto do Min. Barroso, prolatado na ADPF 709. Acrescentou-se "ter havido uma mudança do modus operandi dos desmatadores ilegais. Desde 2013 vêm abandonando os tratores e os grandes acampamentos e passaram a utilizar motosserras e construir pequenos acampamentos modulares com dez pessoas mais ou menos. Assim, driblavam o DETER A mantendo um subbosque para obstruir o satélite modis terra acqua. Contratando especialistas em georeferenciamento, os criminosos organizavam a empreitada e, quando eram detectados pelo DETER A, desmontavam rapidamente os acampamentos e deixavam a devastação para trás. Esse processo de "cupinização" do desmatamento fortalece com a carência e a ineficiência da fiscalização, de resto vilipendiada por discursos contra os fiscais, que partiam também de agentes públicos. Por isso, desde 2015 se passou a utilizar o DETER B. Deve ser lembrado que, desde 2015, os trabalhadores eram arregimentados em regime de trabalho escravo, distribuídos em pequenos acampamentos sem condições mínimas de dignidade, trabalhando nesta condição até mesmo nos períodos de chuva."

Destacou-se o grau de desmatamento em Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com base em relatórios e análises do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – INPE. Mencionou-se a indevida redução das medidas de fiscalização e inibição do desmatamento, ao que teria se seguido afirmação da AGU, destacando que, ao contrário, tais mecanismos de fiscalização teriam sido incrementados. Aludiu-se ao processo TC 038.045/2019-2. Ademais, "o IBAMA reconhece, nas informações apresentadas, que não tem sido convidado a participar de reuniões relacionadas ao PPCDAm e nem ao CONAVEG. Essa assertiva afasta a alegação do mesmo instituto de que teria mantido o número de operações de fiscalização na Amazônia com igual empenho na busca da eficiência, pois sequer o órgão responsável pela atuação fiscalizatória era partícipe das reuniões necessárias à definição das metas e das medidas a serem implementadas."

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

Na sequência, ela tratou "Do abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm." "O abandono pelo Governo Federal do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, tornando inoperante a execução das políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia Legal. Asseveram que, com a 'extinção branca' do PPCDAm, o País viu seus índices ultrapassarem 10.000 km<sup>2</sup> (INPE/PRODES), um aumento de 34% no período que fechou em julho de 2019, com tendência de nova alta de 34% para 2020, segundo estimativa a partir dos alertas do INPE/DETER. Tais dados significariam que estamos diante da primeira vez na história em que há dois aumentos seguidos acima de 30% nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal. (...) Além desse resultado nefasto e dos demais elementos narrados acima, há outras duas teratologias quando o assunto é a inexecução do PPCDAm entre 2019 e 2020. A primeira é o fato de que, diferentemente dos anos anteriores (desde 2003), o ano de 2019 transcorreu sem que houvesse qualquer instância de articulação interministerial ou coordenação executiva para a implementação do PPCDAm. (...) O exemplo mais importante nessa perspectiva constitui a segunda teratologia e foi chamado de 'Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023', cuja coordenação incumbiria à CONAVEG. Constate-se, de início, que, ao contrário do PPCDAm, que segue em vigor, tal suposto novo "plano" sequer consta de qualquer lei ou norma infralegal, o que o torna, juridicamente, inexistente. (...) se o aludido Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 sequer existe no plano jurídico, já que não consta em qualquer norma, ele igualmente inexistente enquanto plano de política pública pelo seu conteúdo. É que, ao contrário do PPCDAm, o novo suposto plano não possui: diretrizes estratégicas; metas; ações definidas para cada meta; linhas de ação; cronograma; distribuição de competências; articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais); fontes de recursos."

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

O Relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, "Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima", de 3.12.2019, teria ressaltado a importância do PPCDAm para o controle e combate ao desmatamento na Amazônia. Assinalou-se o alcance da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54, em cujo âmbito o demandante teria postulado "a) Execução integral do orçamento dos órgãos ambientais; b) Contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia; c) Apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, e seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República."

Segundo aludido voto da Min. Cármen Lúcia, "Demonstrada estatisticamente a eficiência da adoção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm - entre 2004 e 2012, o desmatamento caiu mais de 80%, passando para menos de 4.600 Km<sup>2</sup>, segundo dados do INPE -, o Poder Público somente poderia substituir essa política pública ambiental por outra com igual ou superior eficácia objetivamente comprovada, o que não se deu. Todavia, os dados de crescente desmatamento na Amazônia sinalizam que o abandono do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável." Reiterou-se a menção ao processo TC 038.045/2019-2.

A União Federal teria alegado ser falacioso o argumento de ter havido um desmonte da política de fiscalização ambiental, diante do volume significativo de recursos destinados à questão. A Ministra Relatora salientou, na sequência, que "O que se tem nas informações prestadas é tentativa de justificar o descumprimento daquela norma por inexecutar os recursos orçamentários previstos. Leia-se: o Ministério do Meio Ambiente esclareceu que os valores empenhados estão muito próximos ao limite autorizado para essa finalidade. Destacou, outrossim, que, no ano de 2019, houve uma maior efetivação do volume de empenhos, fixado em R\$ 944,7 milhões de reais, correspondentes a um incremento de 17,9% em relação ao volume empenhado em 2018, tido como o ano em que ocorreria o valor máximo empenhado. O empenhado não é o orçado e é esse que obriga o cumprimento das programações legislativas, como constitucionalmente previsto. Verbo não é verba e serviço previsto não é serviço entregue. O desmatamento da Floresta não pode ser esfumaçada pelas explicações sem causa constitucional legítima."

Reportou-se ao despacho interpretativo n. 7036900/2020, versando sobre a alegada vedação de fiscalização *in loco* por parte dos servidores lotados no IBAMA. Além disso, a "Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 651, ajuizada por Rede Sustentabilidade, questiona-se: a) o Decreto Presidencial n. 10.224, de 5.2.2020, que excluiu a sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, reduzindo a participação popular nas deliberações relacionadas às políticas ambientais; b) o Decreto n. 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; c) o art. 1º, CCII, do Decreto n. 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, integrado pela sociedade civil e pelos governadores." Destacou-se o relevo da lei de acesso à informação - lei n. 12.527/2011, argumentando-se estar sendo descumprida pela União Federal.

Anotou-se que "os documentos juntados aos autos não infirmam os argumentos deduzidos pelos arguentes no sentido de que organizações ambientais realizaram 226 pedidos de informação sobre o curso das ações do PPCDAm em 2019 e nos anos anteriores e especialmente a fase de implementação da mencionada política pública de 2016 a 2020." De 226 pedidos de informação, apenas 35 teriam sido respondidos de modo satisfatório. Transcreveu-se o art. 10 da Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92. "É certo que devem ser excluídas da publicidade prévia as informações que possam colocar em risco operações, execução de planos de fiscalização e cumprimento de diligências, cujo conhecimento prévio pelos infratores e interessados em geral possa dificultar ou frustrar as providências. Mas o que aqui se põe em causa é a não prestação de informações adequadas, suficientes e claras de todos os dados que permitam à sociedade acompanhar e ter ciência da execução das políticas públicas ambientais."

Destacou-se o relevo da categoria do "estado de coisas inconstitucional", concebida inicialmente pelo Tribunal Constitucional da Colômbia, reportando-se ainda à ADPF 347. Aludiu-se ao caso Bladet Tromso e Stensaas v. Noruega, de 1999, em que a Corte Europeia de Direitos Humanos teria julgado questão concernente ao acesso à informação em matéria ambiental. Naquele julgamento, ter-se-ia decidido que a Noruega havia ofendido o direito de um jornal, ao acusar o editor daquele veículo de comunicação, da prática de difamação, após a publicação de excertos de relatório que apontava a caça às focas naquele País. No julgamento Ogoniland v. Nigéria, a Comissão Africana de Direitos Humanos, em 2001, teria condenado o Estado nigeriano por conta da ofensa a sete artigos da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, destacando-se o art. 24. Nesse dispositivo se estabelecia que todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento. No caso, teria sido alegada a degradação ambiental de Ogoniland e impactos negativos à saúde do povo Ogoni, decorrente da exploração petrolífera naquela região.

D'outro tanto, "Em decisão de 14.10.2021, no caso Notre Affaire à Tous e outros vs. França, o Tribunal Administrativo de Paris determinou que o Estado francês tomasse medidas concretas e imediatas para o cumprimento dos compromissos firmados para redução das emissões de carbono e para a reparação dos danos decorrentes da inação francesa naquela matéria." Desse modo, "As diversas falhas estruturais nas políticas ambientais de controle ao desmatamento da Amazônia, de garantia de respeito aos povos indígenas, à ausência de fiscalização eficiente, à inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à garantia da eficiente proteção do meio ambiente, pormenorizadas ao longo dessa exposição, demonstram a inércia e a recalcitrância administrativa e vislumbre de falta de vontade política em cumprir fielmente a Constituição ambiental, com a persistente ausência de empenho administrativo das autoridades públicas em modificar a situação comprovada de gravames ecológicos com efeitos postergados em intensidade e atingindo gerações futuras."

Sublinhou-se ainda que "O princípio da separação de poderes não é biombo para o descumprimento da Constituição da República por qualquer deles, sob pena de esvaziar a efetividade dos direitos fundamentais." A Min. Relatora concluiu, então, que "Pelos fundamentos apontados neste voto, considerando-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos arguentes e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, reconheço o estado de coisas inconstitucional."

Depois do voto da Ministra, datado de 06 de abril de 2022, o Min. André Mendonça solicitou vista dos autos e o julgamento foi redesignado para o dia 17 de agosto/2022. Ao final do voto, a insigne Relatora deliberou:

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

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

b) determinar que:

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

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

a.1) Até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 20208;

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

a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e

Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento que suceda àquele plano;

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

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

c) Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade. Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia;

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

Esse foi o relato que registrei no movimento 157 deste eproc.

Depois daquele evento, o juízo da ADPF 760 teve continuidade, com o voto do Min. André Mendonça (p. 279 e ss. do acórdão). O Ministro enfatizou que a demanda teria por objeto a adoção "das providências urgentes listadas ao final, voltadas ao equacionamento de graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática." Já a ADO 54/DF teria por objeto a alegada "omissão inconstitucional perpetrada pelo então Presidente da República e pelo então Ministro do Meio Ambiente relativamente à "tarefa de combater o desmatamento, para atingir o fim de tornar efetivos os artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e §1º, incisos VI e VII da Constituição Federal."

O Ministro transcreveu os pleitos deduzidos em cada uma das demandas. "No mais a mais, quanto aos demais expedientes e incidentes processuais ocorridos até a Sessão Plenária de 06/04/2022, subscrevo na íntegra o cuidadoso e exauriente relatório elaborado pela eminente Ministra Cármen Lúcia, que foi disponibilizado previamente, nos termos do art. 87, inc. I, do RISTF, já lido neste Plenário, em 30/03/2022, e, atualmente, está disponível no sistema eletrônico da Corte." Enfatizou que, nas audiências anteriores, a min. relatora teria proposto o julgamento definitivo do mérito das ações, a despeito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

Destacou que, segundo a relatora, "Quanto à inviabilidade de investigação probatória em processo objetivo, assentou que "os estudos e notas técnicas que subsidiam a análise das pretensões deduzidas nesta ação baseiam-se na interpretação de dados públicos incontroversos ou fatos notórios, não havendo necessidade de investigação probatória."

O Min. André Mendonça destacou que "Embora despiciendo, naquela assentada, reputei conveniente apresentar justificativas a esse expediente regimental. Com base em minha experiência profissional, relembrei o esforço de criação do GAmazônia Legal, responsável pela propositura de ações civis públicas e execução de multas ambientais no âmbito da Advocacia-Geral da União, bem como as dificuldades administrativas enfrentadas quanto à repressão de ilícitos penais. Expus, ainda, ao Plenário a coincidência parcial das ações ora em julgamento com outros processos objetivos sob minha relatoria, a partir do cotejo entre os pedidos constantes em cada uma das petições iniciais, inclusive da lavra das mesmas agremiações políticas aqui requerentes. Também essa razão motivou o meu pedido de vista."

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

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

Ainda segundo o voto do Min. André Mendonça: "Sobre o tema, destacam-se: i) o Decreto nº 11.372/2023, que altera o Decreto nº 10.244/2020 e modifica a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente FNMA, instituído pela Lei nº 7.797/1989; ii) o Decreto nº 11.373/2023, que altera o Decreto nº 6.514/2008 e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais e o processo administrativo federal para a apuração dessas infrações; iii) o Decreto nº 11.367/2023, que institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e

no Pantanal; iv) o Decreto nº 11.368/2023, que modifica o Decreto nº 6.527/2008 e dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia; v) o Decreto nº 11.369/2023, que revoga o Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, o qual 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." (p. 297 do acórdão).

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

Mencionou que a União teria alegado uma "suposta modificação no posicionamento do Governo Federal, que ora se dedicaria em favor de "uma aguda mudança de postura do governo federal quanto ao compromisso com políticas públicas essenciais à proteção do meio ambiente e dos biomas brasileiros, com a reativação de planos de prevenção e controle de desmatamento que são objeto da presente arguição." O advogado geral da União teria sustentado que tais medidas seriam suficientes para fazer cessar o "estado de coisas inconstitucional" apontado no voto da Ministra Relatora.

O Min. André Mendonça enfatizou, na sequência, que - segundo o advogado geral da União - "Sendo assim, diante da modificação substancial do quadro fático e normativo no qual se sustentam as alegações de descumprimento aos preceitos fundamentais, aqui traduzida nas ações que vêm sendo implementadas a partir de 1º de janeiro de 2023 e que serão continuadas e incrementadas doravante, já assegurando a retomada do inequívoco compromisso de Estado com a questão ambiental, tem-se, portanto, a cessação do estado de coisas inconstitucional apontado no voto de Sua Excelência a Min. Relatora. 16. Caso Sua Excelência conclua que ainda persiste algum ponto a ser reavaliado, requer a União seja oportunizada vista dos autos para nova manifestação sobre eventual debate remanescente. 17. Nesse quadro, revela-se indispensável, quando da apreciação do mérito do presente feito, que se proceda à modulação dos efeitos da decisão, de modo que se leve em consideração o novo cenário de comprometimento das instituições federais com a causa ambiental e climática, o que desde já, respeitosamente, requer-se" (e-doc. 76, p. 8-9 da ADPF nº 760/DF)."

Tais alegações teriam impugnadas pelos amici curiae, dizendo que o aventado estado de coisas inconstitucional persistiria. "No presente caso, conforme os elementos a serem expostos adiante, tanto não houve a cessação concreta da omissão estatal na Amazônia, visto que ainda não houve sequer a reedição do PPCDAm e de seus respectivos planos de execução, como também não houve alteração significativa do quadro fático de massiva violação de direitos fundamentais socioambientais no bioma, por ainda persistir o quadro de ilegalidade generalizada contra o meio ambiente e contra as populações afetadas descrito na petição inicial. Por ora, a União encontra-se em uma etapa preliminar de reelaboração da política pública, em relação à qual ainda não houve a edição de atos administrativos para o seu restabelecimento e, bem assim, para a aferição de impactos positivos concretos. 5. Nesse sentido, não se pode perder de vista, como bem delimitado no irretocável voto da Exma. Sra. Ministra Relatora, que o objeto da presente ADPF consiste na execução efetiva do PPCDAm e no atingimento de resultados satisfatórios e condizentes com as metas climáticas brasileiras. Não se trata de demanda destinada ao restabelecimento normativo dessa política pública essencial, que ainda sequer ocorreu, mas de sua execução efetiva e de seus resultados satisfatórios" (e-doc. 184, p. 2 da ADPF nº 760/DF)."

Os amici teriam alegado que os dados empíricos não corroborariam as alegações da União Federal, quanto à pretensa redução do grau de desmatamento. Sustentaram não haver "percepção de redução significativa do desmatamento ou degradação da Floresta Amazônica, sendo que o mês de fevereiro de 2023 teria representado o mais alto índice da série histórica, assim como os alertas incidentes sobre Terras Indígenas aumentaram 141% em comparação ao mesmo período de 2022 e os incidentes sobre Unidades de Conservação, em 14%."

Mencionou ainda a avaliação dos amici, como segue: "Sobre a questão dos resultados, observe-se que, segundo dados oficiais do Instituto Nacionais de Pesquisas Espaciais/INPE (DETER), não foi percebida redução significativa e progressiva nos alertas de desmatamento, degradação florestal e garimpo na Amazônia Legal em 2023. Enquanto janeiro e abril (até 28.04.2023, último dado disponível) tiveram queda de, respectivamente, 68,1% e 4,4%, o mês de fevereiro de 2023 registrou o mais alto índice na Amazônia Legal desde o início da série histórica, com mais de 39 mil hectares em alertas, um aumento de 79% em relação ao mesmo mês de 2022, e em março houve novo aumento de 41,3%. Ainda que os alertas do DETER/INPE não sirvam para aferir com exatidão os níveis de desmatamento, o que só é possível a partir do dado anual disponibilizado pelo PRODES/INPE, os resultados servem para indicar tendências. No caso, até o momento, não há tendência de queda significativa e progressiva do desmatamento e de outras atividades destrutivas, bem como seguem constantes as mortes de defensores do meio ambiente, especialmente lideranças indígenas e de comunidades tradicionais. "

Enfatizou que "Igualmente, em 2023, não se verificou 'redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais'. Pelo contrário, de 01.01.2023 a 28.04.2023 (último dado disponível), os alertas incidentes sobre Terras Indígenas na Amazônia legal cresceram 141% em comparação com o mesmo período de 2022 (01.01.2022 a 28.04.2022) e as Unidades de Conservação federais na Amazônia legal registraram um aumento de 14% em alertas. 13. Ademais, subsiste a relevância do que constou no item "b" do dispositivo do voto, ante a continuidade, sem qualquer alteração, do estado de penúria no qual se encontram os órgãos e entidades federais competentes, fator que inviabiliza a adequada e suficiente ação estatal. Em todos os órgãos ligados à aplicação do PPCDAm, a progressiva redução de fiscais ao longo dos últimos anos ainda não foi revertida. (...) 14. Ademais, por se tratar de dever ambiental constitucional de natureza procedimental, como bem delimitado no r. voto de Vossa Excelência, igualmente subsiste a necessidade do disposto no item "c", consistente na concretização do dever de transparência sobre as medidas as serem adotadas para o cumprimento da r. decisão."

Prosseguiu, com a tarscrição: "Por fim, quanto ao comando previsto no item "d", de submissão de relatórios mensais ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, não cabe às entidades amici curiae avaliar e se posicionar sobre a necessidade ou não de sua manutenção."

O Ministro mencionou a 5ª fase do PPCDAm, deflagrada em 05/06/2023. A autoridade judicial sustentou, então, que *"Após detida análise das transcrições de audiências públicas já realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, embora não nestes autos, a leitura das peças processuais constantes nos feitos e em outros correlatos, assim como mediante revisão sistemática de literatura pertinente a mais de uma centena de artigos científicos, declaro que firmei convicção em sentido substancialmente convergente à e. Relatora, Ministra Cármen Lúcia, ou seja, conhecerei da ADPF e da ADO para julgá-las procedentes, ainda que em parte. Nesse ponto, em função da multiplicidade de pleitos constantes e de somente parcela desses ter sido acolhida pela e. Ministra Relatora, como tratarei logo à frente, caso não se logre outra resultante no curso desta deliberação colegiada, pontuo que julgarei procedentes os pedidos, em maior extensão e em formatação ligeiramente diferente em relação ao que proposto pela Relatora."*

O Ministro rejeitou as preliminares suscitadas pelos requeridos. Concordou com a conversão da etapa processual em fase de julgamento do mérito. *"Igualmente, deixo de acolher, nos termos do voto da Relatora, as alegações preliminares quanto (i) à ausência de matéria constitucional, (ii) ao atendimento do pressuposto da subsidiariedade, (iii) à inadequação do processo objetivo para as finalidades de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas e (iv) à impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo."*

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

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

Registrou que, *"Em instigante excerto de seu voto, a eminente Ministra Cármen Lúcia contextualizou a controvérsia constitucional em tela, expondo os componentes geográficos da Floresta Amazônica e respectiva dignidade constitucional, tendo em conta que o art. 225, § 4º, da Constituição da República faz expressa referência a essa floresta tropical." O problema remontaria, quando menos, à década de 1970. Discorreu sobre a inflexão decorrente da elaboração do PPCDAm a partir de 2004.*

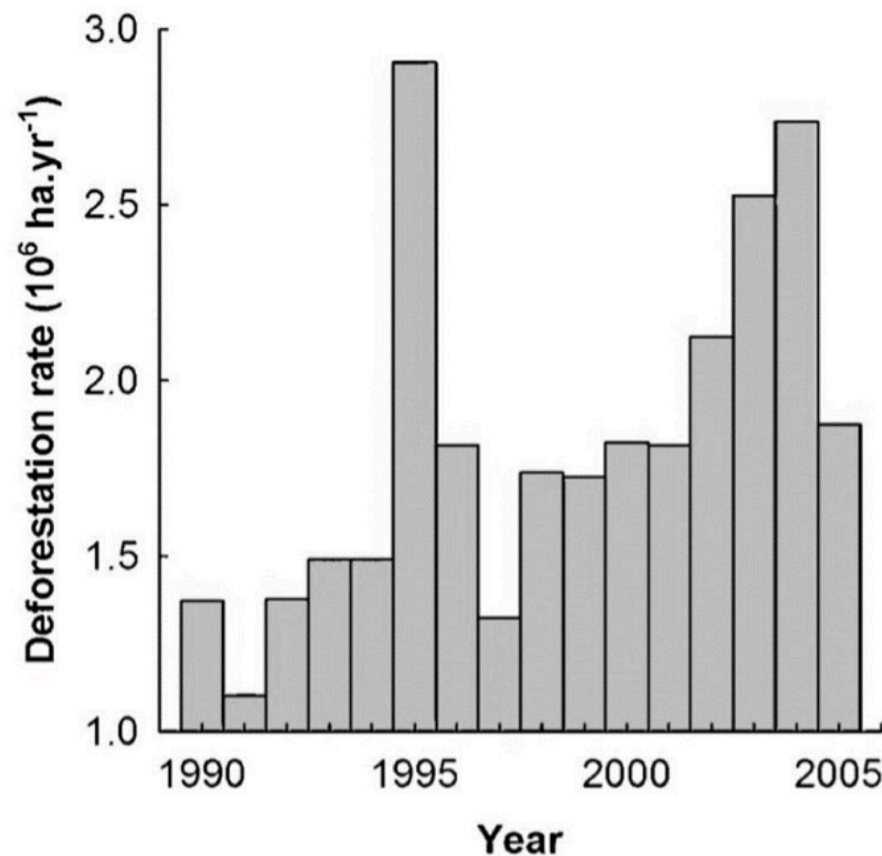
O Ministro transcreveu excertos do voto da Min. Rosa Weber: *"De se considerar que, em 2004, ao ser formulado e ter início a implantação do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônica (PPCDAm), buscou-se uma mudança no rumo do cuidado estatal com o meio ambiente no Brasil. Com inegável resposta positiva no sentido da diminuição do desmatamento e no atingimento das finalidades estabelecidas para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o PPCDAm está no item central das questões postas na presente arguição. As medidas previstas e executadas daquele Plano, nas fases que tiveram implementação, visavam a efetividade da fiscalização para impedir, dificultar ou restringir a extração ilegal de madeira e adoção de medidas contra as infrações legais, incluídas o tráfico de animais, a grilagem de terras, a extração ilegal de madeiras e outros recursos minerais, a exploração abusiva das terras, da fauna e da flora, mas, pior de tudo, a exploração das gentes, dos indígenas, a agressão de sua cultura e de suas histórias e de seus futuros. A violência cresceu na região com a grilagem de terras, desmatamento e formação de milícias que apavoram e matam gentes e florestas e culturas. A extinção de espécies animais aumenta e as condições de vida piora para todos."*

Ademais, *"Como demonstrado no gráfico acima, a queda do desmatamento nos anos de 2005 a 2012 cai mais de 80%, ficando em menos de 4.600 km<sup>2</sup>. Com uma redução sem concorrente no mundo, os indígenas conseguiram os menores índices de desmatamento nas áreas demarcadas, sendo de se realçar a atuação efetiva, eficaz e continuada do Poder Público. A mudança nas escolhas governamentais conduziu ao Acordo de Paris, certo sendo que o desmatamento voltou a crescer, atingindo, em escala de crescimento, em 2018, a 7.836 km<sup>2</sup>. Em 2.019, subiu o índice para 10.129 km<sup>2</sup>., em 2020 atingiu 10.851 km<sup>2</sup>. e, em 2021, 10.851 km<sup>2</sup>., estando, últimos meses, a 13.235 km<sup>2</sup>." O Ministro enfatizou ter chegado às mesmas conclusões da min. Relatora. "após detido exame da matéria, cheguei à mesma conclusão de Sua Excelência. Apenas me parece imprescindível utilizar breve momento da exposição deste voto para formular compreensão própria sobre a trajetória do desmatamento da Floresta Amazônica, sobretudo nas dimensões ecológica, social e histórica, haja vista que se trata de uma condição de possibilidade para o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional."*

Promoveu relatório sobre a evolução da questão amazônica a partir da década de 1970. Destacou que, no final da década de 1980, *"era conhecido o diagnóstico científico no sentido de que existia uma grande correlação entre o desmatamento no território amazônico e as mudanças climáticas, além da irreversibilidade do processo, o "tipping point" mencionado pela eminente Relatora, caso continuado naqueles termos."*

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





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

Sustentou-se ser *"impossível comparar estatisticamente as taxas de desmatamento de 1978 a 1989 com aquelas de 1990 a 1994 e de 1995 a 2000, porque o valor de 1978 a 1989 é apenas um número, e carece de estimativa de variância. Parece, no entanto, que as taxas médias de desmatamento foram bastante similares nos períodos de 1978 a 1989 (1.984 milhões de ha por ano) e de 1995 a 2000 (1.901 milhões de ha por ano), com um declínio temporário de 1990 a 1994 (1.384 milhões de ha por ano)." Destacou-se que "As taxas de desmatamento não diminuíram, mas aumentaram significativamente ao longo da última década (Fig. 1). Quando foram comparados os períodos de 1990-1994 e de 1995-2000, por exemplo, o último teve uma taxa de desmatamento significativamente mais alta, tanto por meio do teste paramétrico ( $P=0.024$ ,  $t=-2.34$ ,  $d.f.=8$ ; teste  $t$  de uma cauda) como do teste não-paramétrico ( $P=0.017$ ; teste  $U$  de Mann-Whitney de uma cauda)."*

Destacou que *"As análises feitas não sustentam a afirmação de que as pressões de desmatamento têm sido substancialmente reduzidas na Amazônia Brasileira. Ao contrário, o ritmo acelerado de perda de floresta de 1978 a 1989 diminuiu um pouco no início dos anos 1990, mas foi retomado a níveis similarmente altos de 1995 a 2000. Tanto a taxa de desmatamento absoluto como per-capita se aceleraram significativamente durante a última década, com a taxa média de perda de floresta de 1995 a 2000 sendo equivalente a mais de sete campos de futebol (3.6 ha) por minuto. Estas tendências obviamente não coincidem com as recentes afirmativas de alguns ministros brasileiros (Amaral 2001; Goidanich 2001; Silveira 2001; Weber 2001), que mantêm que as ameaças às florestas Amazônicas têm diminuído acentuadamente nos últimos anos, devido a mudanças fundamentais na legislação ambiental e na sua implementação e nas políticas e atitudes públicas." Além do mais, "As tendências gerais do desmatamento que nós identificamos estão superpostas por consideráveis variações entre anos, parcialmente em resposta a fatores econômicos. Por exemplo, o desmatamento foi excepcionalmente baixo em 1991 porque as contas bancárias foram congeladas no ano anterior, estrangulando os investimentos e atividades econômicas. O dramático salto no desmatamento em 1995 ocorreu porque fundos de investimentos disponíveis aumentaram agudamente seguindo as reformas econômicas feitas pelo governo que estabilizaram a moeda brasileira (Fearnside 1999). O aumento na atividade econômica também tem sido citado como uma das razões para o aumento do desmatamento no ano 2000 (Bugge 2001). Fatores climáticos, como as secas periódicas provocadas pelo El Niño, também influenciam as atividades ligadas ao desmatamento, aumentando o tamanho e a frequência de incêndios florestais intencionais e acidentais (Cochrane & Schulze 1998; Nepstad et al. 1998; Barbosa & Fearnside 1999)."*

No curso de 2000, teria havido aceleração da escalada destrutiva. Por outro lado, *"Na esteira do que exposto pela eminente Ministra Cármen Lúcia, a partir de 2005, coincidindo com o PPCDAm, ocorreu um decréscimo significativo do desmatamento na Amazônia. Contudo, também nessa matéria, a literatura científica não chegou a um consenso a respeito do grau de importância de qualquer um dos fatores isoladamente. Por exemplo, já em 2006, Nepstad e outros defendiam a importância de áreas protegidas e terras indígenas como fatores de inibição do desmatamento e das queimadas na Floresta Amazônica.<sup>13</sup> Por sua vez, Malhi e outros identificavam uma combinação de três fatores — queda do preço da soja, valorização do Real em relação ao Dólar e intervenção governamental ativa — na condição de responsáveis pela queda no índice de desmatamento, pois de 1988 a 2006 esses índices anuais corresponderam em média a 18.100 km<sup>2</sup>, chegando ao ápice de 27.400 km<sup>2</sup> em 2004, enquanto em 2007 se observou o desmatamento de aproximadamente 11.000 km<sup>2</sup>/ano. Nesse estudo, o problema do financiamento de um plano de resiliência climática da Amazônia mostrou-se premente, tendo por obstáculos as forças de globalização dos mercados, recursos financeiros insuficientes, dificuldades no livre acesso à informação, capacidade técnica e governamental limitada e inefetividade da legislação ambiental."*

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

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

*Inpe. 58. O primeiro momento notabilizou-se pelo advento do PPCDAm, em paralelo à criação massiva de unidades de conservação e à demarcação de terras indígenas. Parte do sucesso do programa deveu-se à cooperação mútua entre União, Estados e Municípios, além da mobilização integrada de órgãos públicos, especialmente o Inpe, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas, e da implementação do Deter pelo Inpe. 59. Por sua vez, o segundo momento caracterizou-se pela eficácia de três atos normativos: (i) o Decreto nº 6.321, de 2007, que dispôs sobre “ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia”, o qual vedou a concessão de crédito para atividades agropecuária, florestal, comercial e industrial em desacordo com a legislação ambiental nesse tópico e criou uma lista de municípios com “desmatamento monitorado e sob controle”; (ii) o Decreto nº 6.514, de 2008, que dispôs “sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelec[eu] o processo administrativo federal para apuração destas infrações”; e (iii) a Resolução nº 3.645, de 2008, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu “exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia.”*

Mencionou as Audiências Públicas nº 30 e 31, conduzidas pelos Ministros Rosa Weber e Min. Roberto Barroso, versando sobre o financiamento do Fundo Amazônia. Sustentou que *“As taxas de desmatamento passaram por altos e baixos ao longo dos anos de acordo com grandes ciclos econômicos. Uma pico de 27.772 km²/ano foi obtido em 2004, seguido por um grande declínio a 4.571 km²/ano em 2012, após o qual a tendência do índice mostrou-se novamente ascendente, alcançando 7.989 km²/ano em 2016 (equivalente a aproximadamente 1,5 hectare por minuto. A maior parte (70%) do declínio ocorreu por volta de 2007, sendo que a desaceleração nesse período é praticamente explicada pelo decréscimo dos preços de commodities de exportação, como soja e carne. Medidas de repressão governamental explicam o continuado declínio entre 2008 a 2012, porém uma parte importante dos efeitos desse programa de repressão articulouse em bases frágeis: uma decisão de 2008 que tornou a ausência de multas pendentes como pré-requisito para obter crédito agrícola e pecuário.”*

Segundo o ministro André Mendonça, *“De forma específica, com amparo em relatório do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a Agência Brasil da EBC noticiou que o ano de 2022 apresentou nova máxima em termos de desmatamento florestal na região amazônica, equivalendo a 10.573 km²/ano, o que representou o quinto ano consecutivo de aumento nesse índice. De outro lado, com base no Prodes, os dados do Inpe apontaram decréscimo de 11% no período de 1º/08/2021 a 31/07/2022, em relação ao mesmo lapso do ano anterior, totalizando 11.568 km², área essa concentrada nos Estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia.”*

Destaco ainda que, segundo o Ministro André Mendonça, se fez devido *“esse longo excursão a respeito do desmatamento na Floresta Amazônica desde a década de 1970 para fundamentar meu entendimento de que, de fato, trata-se de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos poderes republicanos e órgãos autônomos.”*

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

Teceu considerações sobre o exercício do poder de polícia quanto ao desmatamento e incêndio no âmbito da Floresta Amazônica. *“Do que consta dos autos, o número de autos de infração lavrado pelo Ibama entre 2019 e 2021 foi a menor nos últimos 10 anos, ao menos. A média de autos de infração lavrados nesse período foi de 22% menor do que média no período de 2012 a 2018. No ano de 2020 houve o menor número de autuações realizadas pelo Ibama em todo o Brasil, seguido de 2021 e 2019. Essa queda nas autuações também é percebida nas diversas frações do território nacional. Das 27 unidades federadas, 21 pioraram o desempenho médio dos últimos três em relação a 2012-2018.”*

O Ministro transcreveu um quadro de metas e indicadores da 5ª fase do PPCDAm (2023-2027). *“O mesmo pode ser dito acerca de uma abordagem limitada ao tipo de regulação comando e controle. Na verdade, examinando-se o Acordo de Paris e a Decisão 1/CP.21, que lograram aprovação unânime por quase 200 Estados representados na COP21, especialmente o art. 15 do primeiro, identifico um “mecanismo facilitativo” de implementação do Acordo, por intermédio de uma lógica transparente, não contenciosa e não punitiva.”* Tratou do controle ambiental sob a perspectiva do combate ao crime organizado e à criminalidade transnacional.

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

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

O magistrado do STF disse concordar com as conclusões da Ministra Rosa Weber, no voto já referido acima. *“Tal como se sucedeu no Fundo Amazônia, a inconstitucionalidade por omissão aqui identificada diz respeito à inversão da lógica do agir administrativo, e não propriamente quanto ao mérito da ação pontual.”* *“Na verdade, verifico que a 5ª Fase do PPCDAm traduz, em parte, as intenções de reformulação do mencionado fundo público, conforme abordado na ADO nº 59/DF, quando no objetivo 12 (“criar ou aperfeiçoar normativos e econômicos para controle do desmatamento”) enuncia como meta a ampliação da carteira de projetos do Fundo Amazônia, até 2027, tendo por indicadores o número de projetos apoiados, o volume de recursos desembolsados, o quantitativo de territórios beneficiados e o montante de organizações apoiadas.”*

Reportou-se ao texto “Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal” do Planaveg. Destacou *“Por conseguinte, entendo ser imperativo que os destinatários da decisão colegiada a ser formada a partir deste julgamento informem à Corte os resultados, metas e indicadores que possibilitem garantir semelhante ou maior nível de proteção ao meio ambiente em comparação ao que observado no ano de 2011. A partir disso, em fase pós-decisional, competirá à Comissão mencionada na exordial o monitoramento da eficácia dessa política pública, à luz dos princípios da proibição do retrocesso ambiental e da prevenção.”* Discorreu sobre a redução e inexecução do orçamento. O Poder Executivo da União teria violado o art. 165, § 10, da Constituição da República, segundo o voto do Min. André Mendonça.

O Ministro sustentou que *“Com as mais respeitadas vênias, a meu sentir, a violação ao art. 165, § 10, do Texto Constitucional não se mostra comprovada. De início, diante da máxima hermenêutica do e. Ministro aposentado Eros Grau, segundo a qual “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços” (ADI nº 3.685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 22/03/2006, p. 10/08/2006), convém reproduzir o paradigma constitucional em comento juntamente com normas de igual estatura constitucional que a ele fazem referência.”* Disse que *“O e. Ministro Edson Fachin foi igualmente incisivo, quando reputou inexistir assento constitucional para que o Poder Judiciário exigisse a alteração do orçamento público, além de conjecturar que essa avaliação ultrapassaria a espacialidade jurídica.”*

O Ministro Nunes Marques enfatizado não competir *“ao Supremo Tribunal Federal apreciar se determinado quantum de uma dada alocação orçamentária atende a princípios constitucionais, todos de densidade normativa parelha aos que ora se invoca neste julgamento.”* O Min. André Mendonça tratou do enfraquecimento normativo dos controles ambientais. *“No tocante à edição de atos normativos destinados a inviabilizar a atuação do Poder Público em matéria ambiental, a Relatora concluiu que “o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável”. Para isso, considerou que os atos normativos suscitados na exordial representam exemplos de desregulamentação em matéria ambiental, servindo, portanto, como reforço argumentativo do quadro estrutural de suposto desmonte da política ambiental.”*

Acrescentou que, *“além do infralegalismo ambiental, igualmente relevante é o desafio de consolidar no senso comum teórico dos juristas a falência do “mito da onipotência da lei em face da Administração” e respectivo consectário atinente à substituição da lei pelo Direito Internacional como fundamento de agir administrativo.”* Tratou da vedação do retrocesso ambiental.

Aduziu que *“Por todas essas razões, revela-se indispensável, ao meu ver, para a superação da omissão inconstitucional aqui identificada no que toca ao desmatamento florestal na Amazônia Legal, o tratamento dos três problemas apontados: (i) a erosão da força heterovinculativa dos comandos legislativos à Administração Pública, em função do infralegalismo em temas absolutamente fulcrais na gestão ambiental; (ii) a progressiva consolidação nas práticas administrativas da concepção de que se devem considerar as normas presentes em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental como fundamento de agir administrativo, sobretudo em relação ao enfrentamento do desmatamento; e (iii) as modificações realizadas no plano normativo devem guardar obediência ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, logo eventual restrição ou supressão de grau de concretização legislativa já alcançado deve estar calcado em escorreita justificativa de estatura constitucional emanada de cuidadosa avaliação, baseada no triplice critério de aplicação dessa norma-princípio, bem como estar acompanhada de medidas compensatórias.”* Tratou da falta de transparência na gestão ambiental estatal.

Sustentou que *“De minha parte, considero suficientemente provado o vício de inconstitucionalidade apontado. Então, subscrevo o posicionamento externado pela eminente Relatora, sem maiores considerações de caráter complementar. Na verdade, apenas ressalto que o formato de prestação de contas, especialmente quanto ao tempo e ao modo, previsto na 5ª Fase do PPCDAm, destoa, em alguma medida, do que enunciado pela eminente Ministra Cármen Lúcia. Falo, por exemplo, da periodicidade dessa ação governamental, pois o plano dispõe que essa ocorrerá anualmente, enquanto no dispositivo de Sua Excelência o iter é mensal. Contudo, neste momento processual e sob minha perspectiva pessoal, penso que essas discrepâncias encontrarão melhor lócus de resolução na fase de cumprimento da decisão colegiada a ser formada neste julgamento, haja vista a necessidade de equacionar o indispensável acesso à informação na seara ambiental e a exequibilidade ou a praticabilidade da contraparte do Governo Federal para desincumbir-se desse mister.”*

Enfatizou cuidar-se de um estado de coisas inconstitucional. O Ministro enfatizou não ser caso de aplicação da sua categorias ao caso. *“Por essas razões, com a devida vênias, dirijo no ponto da e. Ministra Relatora, propondo, alternativamente, que esta Suprema Corte determine ao Governo Federal a assunção de um “compromisso significativo” (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica para com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento posta no dispositivo da preclara Ministra Cármen Lúcia.”*

Ademais, *“No tocante ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em consonância ao que há pouco argumentado, Sua Excelência, a eminente Ministra Cármen Lúcia, propõe que seja julgada “procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Contudo, não há pedido em ambas as petições iniciais com esse conteúdo. Mesmo que assim não fosse, pelos fundamentos acima externados, reafirmo divergência em relação à e. Ministra Relatora no ponto, propondo, alternativamente, que esta Suprema Corte determine ao Governo Federal a assunção de um “compromisso significativo” (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica para com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo.”*

Enfatizou que *“Quanto ao pedido (i) da ADPF pertinente à execução do PPCDAm, verifico que esse foi substancialmente acolhido pela Relatora, adaptando-se os marcos temporais e as proposições redacionais em alguns tópicos.”* Sublinhou o seguinte: *“Quanto ao ponto, não possuo qualquer dissonância, na qualidade de sugestão, adotaria o término da 5ª Fase do PPCDAm, que se dará em 2027, como marco temporal das metas, ao invés de 2021 na forma proposta na exordial ou de dezembro de 2023 como consta no dispositivo do voto condutor. Ainda, seria digno de atenção específica o item a.1) referente ao cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal. Isso porque dados do PRODES indicaram que no ano de 2023 o desmate na Amazônia verteu-se em taxa ainda elevada, atingindo a marca estimada de 9.001km².”*

Argumentou que a destruição acumulada, quanto ao período de janeiro e abril de 2023, teria totalizado 1.203 km. *“No que toca aos pedidos (iii) e (iv) da ADPF que dizem respeito à publicização, inclusive em sítio eletrônico, das medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em cumprimento aos ditames judiciais propostos neste julgamento, os pleitos foram*

acolhidos, em sua quase totalidade, pela eminente Ministra Relatora, com acréscimo de singela ressalva quanto às informações sigilosas no âmbito de providências para investigação e apuração de infrações ambientais."

Destacou que "Relativamente aos pedidos (v) e (vi) feitos pelos legitimados referentes à criação de uma Comissão emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, a ser coordenada pela Ministra Relatora, e à adoção de outras medidas processuais necessárias para democratizar a condução do feito, ao que depreendi dos autos, a Ministra Cármen Lúcia não os deferiu, entendendo por bem determinar, alternativamente, a submissão de relatórios mensais produzidos pelos destinatários da decisão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário."

Ademais, "No que toca aos pedidos 2) e 3), entendo que a própria instrução processual satisfaz a pretensão, logo não há o que prover neste julgamento definitivo de mérito. Isso porque o Poder Executivo da União juntou aos autos mais de um milhar de páginas referentes à controvérsia constitucional ora em julgamento, bem como relativamente a outras em trâmite ou já julgadas neste STF. A despeito de não ter se observado nos autos da ADO nº 54/DF o mesmo grau de dialética que vimos na ADPF nº 760/DF, entendo que as funções informativa e simbólicas de um processo estrutural foram alcançadas na espécie. Além disso, lateralmente, argumento que este Tribunal serviu, no caso dos autos, para o exercício de uma forma legalmente institucionalizada de contestação socrática, como propõe Mattias Kumm em sede teórica."

Ao final do seu voto, o MIn. André Mendonça acompanhou, na essência, o voto da Min. Rosa Weber. "Diante do quanto exposto e apreciado, acompanhando substancialmente a Ministra Relatora, com exceção de dois tópicos, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgo-as procedentes, em parte e em maior extensão, para os seguintes fins: (i) divergir da eminente Relatora no que toca ao reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, por conta de seu caráter ultra petita e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal; (i) divergir da eminente Relatora no que toca ao reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, por conta de seu caráter ultra petita e pelas consequências sociais e internacionais decorrentes dessa declaração pelo Supremo Tribunal Federal."

Ao final, a questão restou deliberada como segue:

#### *I. CASO EM EXAME*

*1. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental o conjunto de partidos políticos autor da ação busca a imposição de uma séria de medidas voltadas ao equacionamento do que entende serem graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de ações e omissões imputadas à União e respectivos órgãos federais, inibidores da execução da política pública há anos existente para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal.*

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

#### *II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO*

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

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

*III. Razões de decidir 5. Rejeição das questões preliminares. Como já reconhecido por esta Suprema Corte, a questão relacionada à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, plasmado no art. 225 da Lei Maior e titularizado pelas presentes e futuras gerações, através da efetiva implementação de programas e ações governamentais eficientes, "é um dos temas jurídicos e sociais mais relevantes da atualidade, tanto na perspectiva nacional quanto internacional" (ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, p. 16/08/2023), possuindo inegável estatua constitucional.*

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

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

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

*9. Demonstração de quadro de insegurança jurídica e risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e conseqüente enfraquecimento do solo pela manutenção do estado atual da situação. Alta relevância constitucional e internacional de defesa do bioma da Amazônia e das populações indígenas. Indicadores oficiais comprobatórios de aumento significativo nos focos de incêndio e desmatamento da vegetação amazônica, aproximando-se do ponto de não retorno (tipping point), com irreversível 'savanização' de boa parte da região.*

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

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

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

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

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

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

#### Conclusão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não declarar o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assumira um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crime praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos.

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

a.1) Até 2027, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais; a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão aquele plano.

a) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados; c) Para garantir o direito republicano a transparência e a participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade.

Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia; e d) Comprovação de submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas

do Poder Judiciário (Portaria no 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas. Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão, conforme a certidão de julgamento da Sessão Extraordinária de 14/03/2024.

Brasília, 3 de abril de 2024."

Por outro lado, no âmbito da presente demanda, por seu turno, o instituto autor postulou que "seja julgada totalmente procedente a presente ação civil pública climática, determinando à demandada que cumpra com sua obrigação jurídica de fazer constante no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, no sentido de que, no ano de 2020, o índice máximo de desmatamento ilegal na Amazônia Legal NÃO ULTRAPASSE A TAXA DE 3.925,00 Km<sup>2</sup>, nos termos do art. 17, I, art. 18 e art. 19, §1º, I, todos do Decreto Federal 9.578/2018, e art. 6º e 12, ambos da Lei Federal n. 12.187/2009."

Requeru ainda que "seja determinado que a medição da taxa do desmatamento da Amazônia Legal utilize os dados oficiais apontados no PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite), devendo ser observada a taxa máxima de desmatamento de 3.925,00Km<sup>2</sup> para o ano 2020, considerando o período de análise entre 1º de agosto de 2020 a 31 de julho de 2021." O demandante deduziu, ademais, pretensão como segue:

"e) caso a demandada não cumpra com suas obrigações normativas aqui exigidas, ultrapassando, desta forma, a taxa máxima de desmatamento da Amazônia Legal de 3.925,00Km<sup>2</sup> para o ano de 2020, seja determinado que a demandada realize a restauração florestal de toda a área desmatada em excesso ao limite legal anual, antes referido, no prazo de 01 (um) ano ou no menor prazo possível a ser definido em laudo técnico específico, utilizando a melhor tecnologia disponível, sem prejuízo das demais cominações apontadas no art. 815 e art. 816, ambos do CPC;

f) seja determinado à demandada que aloque os recursos orçamentários suficientes para realizar (e.i) o cumprimento da sua obrigação normativa de reduzir o desmatamento ilegal da Amazônia Legal até o limite de 3.925,00Km<sup>2</sup> no ano de 2020; e (e.ii) o reflorestamento de toda a área da floresta que, eventualmente, exceder a esse limite, proporcionalmente; sem prejuízo das demais cominações apontadas no art. 815 e art. 816, ambos do CPC;

g) seja determinado à demandada que utilize de todos os recursos financeiros, recursos técnicos e de pessoal disponíveis, visando o cumprimento da obrigação de fazer exigida nesta demanda, da melhor forma fática e tecnicamente possível;

h) seja determinada a nomeação do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) como órgão auxiliar do Juízo no que tange a apresentação de informações, bem como no monitoramento do cumprimento da sentença pela demandada;

i) seja determinada à demandada o pagamento de multa diária em caso de descumprimento da sentença, sem prejuízo das demais cominações apontadas no art. 536, art. 537, art. 815 e art. 816, todos do CPC."

Ao que consta, na peça inicial da ADPF 760, os partidos autores requereram o seguinte:

"436. Diante do exposto, requerem os Arguentes que, após a prestação de informações pela União Federal, MMA, INPE, IBAMA, ICMBio e FUNAI, entre outros indicados pelo Poder Executivo federal, sejam ouvidos o Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, CF/88); e o Procurador-Geral da República (art. 103, § 1º, CF/88).

437. As organizações ora signatárias requerem seja admitido o seu ingresso nos presentes autos na qualidade de amici curiae, inclusive para apresentar eventuais novas contribuições à cognição jurisdicional desse e. Supremo Tribunal Federal, incluindo-se a realização de sustentação oral.

438. Com fulcro no artigo 9.º, § 1.º, da Lei n.º 9.868/1999, requerem, ademais, seja(m) realizada(s) audiência(s) pública(s), com a presença de especialistas e autoridades na matéria objeto dos autos, dado o caráter essencialmente multidisciplinar do Direito Socioambiental e do objeto da presente Arguição, notadamente para a discussão, entre outros pontos a serem arbitrados por Vossa Excelência, de elementos fáticos de natureza científica, socioeconômica e 145 socioambiental relacionados aos atos comissivos e omissivos descritos no Capítulo V e às lesões a preceitos fundamentais explicitadas no Capítulo VI.

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

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

(i.1) Até 2021, a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005 – a qual já deveria ter sido cumprida até o corrente ano de 2020. Os Arguentes deixam registrado, ainda, pedido a ser apreciado futuramente apenas em caso de não atendimento da referida meta para 2021, no sentido de que, em ocorrendo tal hipótese, sejam aplicadas medidas mais rigorosas para o ano seguinte, que permitam o atingimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> até no máximo 2022, tal como moratória temporária para todo e qualquer desmatamento na Amazônia e outras a serem oportunamente avaliadas e requeridas, se necessário;

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

(i.3) O incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e quanto 146 couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e

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

(ii) Considerada a gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, conforme demonstrado acima, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, requer seja determinado à União que efetive o plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, apresentado por ocasião da medida cautelar acima, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser

*apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos."*

*(evento-141, outros-8, p. 146).*

### 2.8.1.2. Ainda quanto à litispendência com a ADPF 760:

Repiso que a Associação autora equivoca-se quando argumenta haver preclusão *pro iudicato* no que toca à aventada litispendência. Cuida-se de tema de ordem pública, suscetível de apreciação de ofício. Ademais, deve-se tomar em conta o alcance dos votos prolatados por época do julgamento da referida ADPF 760, para fins de análise da cogitada litispendência. Aludido exame pode ser promovido até mesmo de ofício, conforme art. 493, CPC/15.

O confronto entre as conclusões do Supremo Tribunal, por época do julgamento da ADPF 760 evidencia que há congruência entre as pretensões deduzidas em ambas as demandas. É o que também se infere dos pedidos detalhados na peça inicial daquela arguição de descumprimento de preceito fundamental, veiculada no movimento 141, outros-8, p. 146 deste eproc.

Com efeito, a vingar a decisão da Ministra Cármen Lúcia, aludida ADPF ser prestará ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, no que tangencia ao quadro de desmatamento da Amazônia, em solo brasileiro. Determinou-se ao Ibama, Icmbio, Funai e outras indicadas entidades que viessem a ser indicadas pelo Poder Executivo federal, observadas as suas atribuições, a elaboração de um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de novos planos porventura vigentes, especificando as medidas a serem adotadas para tanto, a exemplo da fiscalização e controle de atividades para proteção ambiental. Determinou-se o resguardo dos direitos das nações nativas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no plano em causa, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos.

Destacou-se como registrei acima, que tal plano executivo deverá ser apresentado em 60 dias corridos, contados da data da intimação, perante a Suprema Corte, conforme solução dispensada pela Suprema Corte. Enfatizou-se a necessidade de que "Até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 20208." Por outro lado, dever-se-ia promover a "A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais."

Constata-se que, com algumas pontuais variações, a Suprema Corte esposou o atilado voto da Min. Rosa Weber, com o detalhamento acima promovido. O STF impôs ordem de efetivação do PPCDAm, cobrando o seu cumprimento, com acompanhamento direto pela Suprema Corte.

No caso em exame, a parte autora postulou que a União seja condenada a respeitar e fazer respeitar o limite de desmatamento ilegal na Amazônia Legal de até 3.925,00 Km<sup>2</sup>, quanto ao ano de 2020, com as compensações disso decorrentes. Postulou ainda que seja determinado que a medição da taxa do desmatamento da Amazônia Legal utilize os dados oficiais apontados no PRODES - Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, devendo ser observada a taxa máxima de desmatamento de 3.925,00Km<sup>2</sup> para o ano 2020, considerando o período de análise entre 1º de agosto de 2020 a 31 de julho de 2021.

Postulou, além disso, que "caso a demandada não cumpra com suas obrigações normativas aqui exigidas, ultrapassando, desta forma, a taxa máxima de desmatamento da Amazônia Legal de 3.925,00Km<sup>2</sup> para o ano de 2020, seja determinado que a demandada realize a restauração florestal de toda a área desmatada em excesso ao limite legal anual, antes referido, no prazo de 01 (um) ano ou no menor prazo possível a ser definido em laudo técnico específico, utilizando a melhor tecnologia disponível, sem prejuízo das demais cominações apontadas no art. 815 e art. 816, ambos do CPC."

Destarte, o confronto entre as pretensões deduzidas em tais causas evidencia que há parcial litispendência. Com efeito, examinando-se a solução daquela arguição de descumprimento de preceito fundamental, vê-se que a referida arguição de descumprimento de preceito fundamental trata também do cumprimento do PPCDAm. Logo, aquela medida implicou a imposição de plano de trabalho, a ser acompanhado pelo STF, quanto às taxas de desmatamento presentes na Amazônia Legal. Assim, há risco de deliberações conflitantes, dado que a tramitação desta ação civil pública parece invadir o cerne do tema debatido perante a Suprema Corte.

Em princípio, não há manifesta litispendência quanto à pretensão do instituto demandante à condenação da União Federal à restauração da área alegadamente degradada, com violação aos limites do PPCDAm. Quanto ao aludido tema, ao menos nessa análise *prima facie*, não diviso situação de *bis in idem*, dado que aparentemente a ADPF 760 não foi deflagrada almejando aludida condenação à reparação de parte da Floresta Amazônica. Na forma do art. 10, CPC, facultarei manifestação às partes no que toca ao presente tema, para subsequente deliberação.

### 2.8.1.3. Cogitada litispendência ADPF 708:

Note-se ainda que, ao apreciar a ADPF 708, rel. Min. Min. Roberto Barroso, o Supremo Tribunal vedou o contingenciamento do Fundo Clima, criado por força da lei 12.114 em 09/12/2009, conforme se extrai da seguinte ementa:

*"Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pede-se: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito*

constitucional ao meio ambiente saudável. 2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.ª Min.ª Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA). 3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia. 4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF). 5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 ( LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio. 6. Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente ( CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ( CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes ( CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)." (STF - ADPF: 708 DF, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 27-09-2022 PUBLIC 28-09-2022)

O Min. Relator enfatizou, então, que "Trata-se, originalmente, de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade. Alega-se que a União, desde 2019, vinha se omitido em fazer funcionar o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e deixando de aplicar seus vultosos recursos para a adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas. Afirma-se que tal comportamento viola o direito constitucional a um meio ambiente saudável CF, art. 225), bem como enseja o descumprimento, pelo Brasil, de compromissos internacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) e de combate às alterações do clima (CF, art. 5º, § 2º)."

A título de medida cautelar, os requerentes postularam:

"a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluindo as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;

b) Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022; c) Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar novamente recursos do FUNDO CLIMA nos próximos orçamentos a serem apresentados."

Ainda segundo o relator, a título de prestação jurisdicional, "os requerentes postularam a confirmação das cautelares e a declaração de inconstitucionalidade do comportamento omissivo. Pediram, ainda, em caráter subsidiário, o recebimento da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso se entendesse ser a via mais adequada."

O Ministério do Meio Ambiente teria prestado informações: "Com relação ao Fundo Clima, que é o tema central desta ação e desta audiência, eu gostaria de iniciar dizendo que, como reconhecido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o plano de ação já foi feito [em 2020], o comitê gestor já foi empossado e os recursos já foram encaminhados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da ordem de 581 milhões de reais, o que demonstra que é o maior encaminhamento de recursos bienal, como se verifica normalmente, de 2011 até hoje, de todos os tempos. E a pergunta que talvez se fizesse: por que fez só agora? Fez só agora porque só agora foi aprovado o marco legal do saneamento, que vem tramitando desde o ano passado na Câmara dos Deputados - a MP de 2018 caducou -, e nós reputamos a questão do saneamento ou da ausência de saneamento, num país em que 100 milhões de pessoas não têm coleta e tratamento de esgoto, não têm sequer água potável, como o principal problema ambiental do Brasil e que também concorre com as questões das emissões. Da mesma maneira e na mesma medida, o problema dos resíduos sólidos, ou caos, como nós dizemos, de resíduos sólidos ou de lixo no Brasil."

Na decisão, o Min. Relator equacionou os compromissos ambientais assumidos pela República Federativa do Brasil, quanto ao tema:

"Em virtude disso, idealizou-se um regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas, assentado sobre três pilares: (i) a Convenção Quadro, que entrou em vigor em 1994, foi ratificada por 197 países e estabeleceu princípios abrangentes, obrigações de caráter geral e processos de negociação a serem detalhados em conferências posteriores entre as partes; (ii) o Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 1997, conta atualmente com a ratificação de 192 países e instituiu metas específicas de redução da emissão de gases de efeito estufa para 36 países industrializados e a União Europeia. Os países em desenvolvimento ficaram de fora dessa obrigação específica; (iii) o Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016 e conta com a adesão de 185 países. Diferentemente do Protocolo de Kyoto, em lugar de fixar limites vinculantes de emissão, previu que cada país apresentaria, voluntariamente, sua "contribuição nacionalmente determinada". O acordo não distingue entre os papéis de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em 2009, o Brasil assumiu o compromisso climático voluntário de, até 2020, reduzir a emissão de GEEs entre 36,1% e 38,9%, em relação às emissões projetadas para o período. Embora o referido documento tenha constituído mera declaração política, sem caráter vinculante, a meta anunciada foi positivada no art. 12 da Lei n. 12.187/2009, diploma que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). 11. Tal previsão foi repetida no art. 19, § 1º, I, do Decreto n. 9.578/2018 e equivalia ao compromisso de redução da taxa anual de desmatamento para um patamar máximo de 3.925 Km² até 2020. Isso porque, no caso do Brasil, a alteração de uso do solo e o desmatamento estão entre as principais atividades responsáveis pela emissão de GEEs. Por ocasião da ratificação e internalização do Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu igualmente a reduzir a emissão de GEEs em 37%, com relação ao nível de 2005, até o ano de 2025, e em 43% até o ano de 2030."

O Min. Relator discorreu sobre as omissões da União Federal no compromisso de aludidos acordos internacionais, notadamente quanto ao Fundo Clima, com transcrição do art. 5º, § 4º, da Lei n. 12.114/2009. Destacou-se que "a Lei n. 12.114/2009 estabelece, ainda, que o fundo é gerido por um Comitê Gestor (art. 4º) e que tais recursos são aplicáveis por meio



de: (i) apoio financeiro reembolsável, mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador, no caso, o BNDES (art. 5º, I, c/c o art. 7º); e/ou (ii) apoio financeiro, não reembolsável, referente a projetos de mitigação da mudança do clima, aprovados pelo Comitê Gestor, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo Comitê."

Ainda segundo aludido voto, "a despeito da sua importância, e como relatado na inicial, o Fundo Clima realmente permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020. Segundo "Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima", da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, tal inoperância se deveu à falta de nomeação do Comitê Gestor do Fundo porque o Executivo pretendia, antes de dar destinação aos recursos, alterar a sua composição. Segundo o mesmo documento: a "nova composição do Comitê privilegia a representação e a participação do setor privado em detrimento da participação da sociedade civil organizada, ao contrário da antiga composição." O Min. tratou dos deveres de alocação dos recursos orçamentários, por parte da União.

Ao final do voto, o Min. Barroso concluiu: "Por tais fundamentos, em respeito ao direito constitucional ao meio ambiente saudável (CF, art. 225), ao dever do país de cumprir com direitos e compromissos assumidos internacionalmente (CF, art. 5º, § 2º), bem como em observância ao princípio da separação dos Poderes, que rege as "despesas que constituam obrigações constitucionais e legais" (CF, art. 2º c/c art. 9º, § 2º, LC 101/2000), julgo procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 37. Firmo a seguinte tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, par. 2º, LRF)."

O Min. Nunes Marques votou em prol da improcedência do pedido, alegando que "Tenho, assim, que a proteção ao meio ambiente é algo tão importante que o Governo Federal a adotou como prioritária. Para tanto, organizou ação conjunta, integrada e sistêmica pelos Ministérios, entre vários outros, do Meio Ambiente; da Justiça e Segurança Pública; da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Defesa; da Educação; e das Relações Exteriores."

Argumentou ainda que "o Fundo Clima, conquanto seja medida importante, não é a única e exclusiva que pode ser adotada pelo Governo. É dizer, a política pública de proteção do meio ambiente, haja vista sua enorme relevância, tem sido encampada pelo próprio Executivo, de forma direta. Por exemplo, o monitoramento por satélite para prevenção de desmatamentos ilegais ou queimadas foi apontado como medida salutar, graças à ação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Isso afasta, a meu sentir, a alegada omissão da Administração Pública na política pública de proteção ao meio ambiente. Ao contrário, a atuação direta por meio dos Ministérios mais revela a preocupação do Governo Federal com tais questões."

Por maioria de votos, vencido o Min. Nunes Marques, a Suprema Corte acolheu a pretensão dos autores da ADFP 708. Assim, no que toca à aludida demanda, não há litispendência com esta causa, dado que ela versava sobre a alocação de recursos orçamentários no enfrentamento do desmatamento, enquanto que - nesta ação civil pública - o instituto autor almeja a condenação da União a cumprir o PPCDAm e a restaurar áreas que disseram terem sido degradadas de modo indevido, sem atentar para os limites do referido plano.

Foram rejeitados os embargos declaratórios opostos em face do aludido acórdão:

"1. Embargos de declaração opostos contra acórdão em arguição de descumprimento de preceito fundamental cujo pedido foi julgado procedente para (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019, (ii) determinar à União que se abstinhasse de qualquer omissão em relação ao funcionamento e destinação de recursos ao Fundo Clima e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 2. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade. As teses apresentadas pela embargante veiculam pretensão meramente infringente. 3. Embargos de declaração rejeitados." (Brasília, 21 de abril a 2 de maio de 2023)

#### 2.8.1.4. Eventual litispendência ADFP 743 e ADFP 857:

A ADFP 743 foi deflagrada pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo como objeto alegados atos comissivos e omissivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, versando a questão ambiental, especialmente os biomas Amazônia e Pantanal, constituindo-se em estado de coisas inconstitucional. A ADFP 857 trata de questão semelhante - queimadas no bioma do Pantanal.

Atente-se para a seguinte decisão monocrática:

"Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental submetida a esta Presidência pelo Ministro Marco Aurélio, tendo em vista alegação de prevenção do Ministro Roberto Barroso, sustentada em parecer da Procuradoria-Geral da República. Eis o teor do despacho do Ministro Relator: "1. O assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior prestou as seguintes informações: O partido Rede Sustentabilidade formalizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, tendo como objeto atos comissivos e omissivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, versando a questão ambiental, especialmente os biomas Amazônia e Pantanal, a revelarem estado de coisas inconstitucional. Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999, determinando fossem providenciadas, no prazo comum de 5 dias, informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da República diz não violado preceito fundamental decorrente de ato do Poder Público. Destaca inobservado o requisito da subsidiariedade - artigo 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999. Menciona dados técnicos apresentados por Instituto Nacional de Pesquisas Especiais - Inpe, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. Realça a estiagem histórica do Pantanal e da Amazônia, a implicar aumento na ocorrência das queimadas. Ressalta não competir ao Judiciário a definição das políticas públicas. Alude às providências adotadas no âmbito do Conselho Nacional da Amazônia Legal - CNAL, do Centro Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais - Prevfogo, do ICMBio e do Ibama. Sustenta a inadmissibilidade da arguição e, no mérito, a improcedência do pedido. A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da inadmissibilidade da arguição e, quanto ao mérito, da improcedência dos pedidos, nos seguintes termos: [...] A Procuradoria-Geral da República assinala coincidência parcial de objetos, considerada a arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 708, relator ministro Luís Roberto Barroso, mediante a qual questionados atos comissivos e omissivos do Governo Federal, a comprometerem o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e requerida adoção de medidas de proteção ambiental relativamente às mudanças climáticas.

Afirma realizada audiência pública voltada à apuração dos fatos relevantes de produção de relato oficial do quadro. Conforme salienta, postula-se a execução orçamentária de verbas destinadas ao meio ambiente e o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Sublinha a relevância de elementos técnico-científicos de outras áreas de conhecimento visando a compreensão da matéria. Frisa acionado, pelo Ministro, o disposto no artigo 12 da Lei n. 9.868/1999.

Requer a remessa da arguição ao Presidente, visando a redistribuição ante prevenção ou dependência, a teor dos artigos 67, § 5º, e 77-B do Regimento Interno. Sucessivamente, pretende o acionamento do artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, com a finalidade de submeter, ao Colegiado Maior, o julgamento final, evitando-se decisões conflitantes. 2. Ante o requerido pela Procuradoria-Geral da República, remetam o processo ao responsável pela distribuição, ministro Luiz Fux, Presidente do Tribunal, que melhor dirá." É o relatório. Conforme relatado, o Parquet Federal sustenta que "O objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental parece estar contido no tema já submetido à apreciação deste Supremo Tribunal Federal em outra ação de controle concentrado de constitucionalidade". Aduz que "o Partido Socialista Brasileiro – PSB, juntamente com o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, com o Partido dos Trabalhadores – PT, e com o Rede Sustentabilidade, ajuizaram a ADO 60/DF, na qual apontam atos comissivos e omissivos do Governo Federal que comprometeriam o adequado funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), bem como requerem a adoção de medidas de proteção ambiental relativas às mudanças climáticas, tais como as postuladas na arguição de descumprimento de preceito fundamental em apreço".

Com efeito, o Ministro Roberto Barroso proferiu decisão admitindo a ADO 60 como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, reautuada como ADPF 708. Nela, os requerentes PSB, PSOL, PT e REDE pleiteiam "seja reconhecida a omissão inconstitucional da UNIÃO ao não adotar providências de índole administrativa objetivando o funcionamento do 'FUNDO CLIMA', que se encontra ilegalmente paralisado pela RE". Na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, pretende-se o reconhecimento do "estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e, em razão disso, [seja] 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". Conclui-se que, 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. Ex positis, mantenho a distribuição do feito para o Ministro Marco Aurélio. Restituam-se os autos ao gabinete do eminente Relator. Cumpra-se. Brasília, 17 de dezembro de 2020. Ministro LUIZ FUX Presidente Documento assinado digitalmente."

Em 16 de dezembro de 2021, a relatoria foi atribuída ao Min. André Mendonça, por conta da aposentação do Min. Marco Aurélio. Transcrevo a ementa do julgamento da mencionada ADPF:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE 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 ESTADO DE COISAS 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.

3. A despeito 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 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, 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."

Transcrevo a deliberação do Supremo Tribunal Federal:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em não reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que o reconheçam. Por unanimidade, em 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 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 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 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 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 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). Sessão Plenária de 20 de março de 2024, na conformidade da ata de julgamento. Brasília, 20 de março de 2024."

Assim, diante da delimitação acima registrada, não há efetiva litispendência entre esta demanda e aquela causa, conquanto os temas sejam conexos, no que toca ao enfrentamento de queimadas no bioma Amazônico, uma das formas, por óbvio, pela qual o desmatamento ocorre.

### 2.8.1.5. Aventada litispendência ADPF 746:

Em 24 de setembro de 2020, o Partido dos Trabalhadores - PT deflagrou a arguição de descumprimento de preceito fundamental 746. O autor sustentou que a União Federal estaria atuando de modo negligente, deixando de promover proteção efetiva ao ambiente - região do Pantanal e da Floresta Amazônica. Sustentou que "já em primeira perspectiva, é fundamental atentar 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. Ou seja, o aumento dos focos e da intensidade das queimadas tem como elemento se não propulsor, mas favorecedor, a ausência de medidas do poder público federal efetivamente voltadas à proteção, preservação do meio ambiente e coibição do uso e exploração inadequados."

Ainda segundo o partido requerente, "É fato que incêndios nos biomas mais pujantes do Brasil, dentre eles o Pantanal e a Amazônia não são fatos novos, assim como intervenções humanas depredatórias dos biomas também não o são, porém, com efeito, a partir dos marcos regulatórios ambientais da Constituição Federal de 1988 e da estruturação da Administração Pública para ação segundo a legalidade ambiental, é fato novo, num cenário de 20 anos, o intuito e o modus operandi do governo federal na lida com a questão ambiental, negando todos os preceitos constitucionais e os compromissos internacionais firmados em prol da preservação, proteção e sustentabilidade."

Argumentou que "Em 14 de julho de 2020, o General Hamilton Mourão, na condição de Presidente do Conselho Nacional da Amazônia, compareceu ao Senado Federal e, no bojo de sua apresentação reconheceu que o emprego do contingente das Forças Armadas para atuação em atividades que são próprias dos órgãos de vigilância e monitoramento ambiental não é a estratégia de governo adequada. (...) Sobre a situação das queimadas no Pantanal, alegou o Ministro do Meio Ambiente ser decorrente da própria ausência de queimadas preventivas (chamado "fogo frio"), o que faria acumular matéria orgânica, facilitando a expansão dos focos de incêndio (comuns ao bioma) e acentuado o potencial do fogo. O ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, relacionou o aumento das queimadas no Pantanal à proibição do uso do fogo controlado e, conseqüentemente, a um acúmulo de matéria orgânica. Entidades que atuam na região rebatem o argumento e dizem que os incêndios que já destruíram mais de 12% do bioma estão relacionados à ação do homem."

O PT alegou ter havido omissão da União no cumprimento da lei orçamentária, deixando de alocar recursos nas atividades necessárias à preservação do ambiente. "Ainda no aspecto orçamentário, a rede de organizações da sociedade civil Observatório do Clima- associação sem fins lucrativos, formada com o objetivo de discutir as mudanças climáticas no contexto brasileiro, mais especificamente o aquecimento global -, em levantamento publicado em 11 de setembro de 2020, aponta 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)."

Ao final da peça inicial, o requerente postulou:

"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 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 vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima.

*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."*

Desse modo, confrontando a peça inicial daquela ADPF 746 com a petição inicial desta causa, constata-se que não há efetiva identidade entre pedidos e tampouco entre causas de pedir. Assim, não há litispendência entre as demandas, conquanto se pudesse cogitar de eventual conexão entre as causas. Com efeito, há conexão entre as causas de pedir, na medida em que a referida ADPF trata do combate de queimadas no bioma amazônico, uma das formas pelas quais o desmatamento debatido neste processo costuma ocorrer, infelizmente. Contudo, tal conexão não enseja a reunião dos processos para solução conjunta, diante dos limites da competência da Suprema Corte. Ademais, referido processo já foi sentenciado (art. 55, §1, CPC/15 e súmula 235, Superior Tribunal de Justiça).

*CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DA MODIFICAÇÃO FÁTICA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO DE COISAS EXISTENTE NO MOMENTO DA PROPOSITURA DAS AÇÕES. PAULATINA RETOMADA 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.

3. A despeito 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 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."

#### Decisão:

*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 reconheçam. 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 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 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 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 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.*

### 2.8.1.6. Eventual litispendência - ADO 54 e ADO 59:

Repiso que a ADO 54 foi deflagrada em 22/08/2019, restando distribuída à relatoria da Min. Cármen Lúcia, com os pedidos: Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto 11367/2023 – restabelece o PPCDAm – alteração substancial da postura do Governo Federal em relação ao meio ambiente e que a alteração administrativa seja tomada em conta pela Suprema Corte. Aludida ação de inconstitucionalidade por omissão versou sobre o "Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto 11367/2023 – restabelece o PPCDAm – alteração substancial da postura do Governo Federal em relação ao meio ambiente."

A ADO 54 foi sentenciada pelo STF em 03 de abril de 2024, veiculando ementa semelhante àquela lançada no julgamento da ADPF 760:

#### IV. Dispositivo e tese

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

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

O PSB, PSOL, PT e Rede distribuíram a ADO 59, em 2020, almejando a reativação do Fundo Amazônia, paralisado em abril de 2019 pelo governo Bolsonaro, requerendo-se o repasse de recursos financeiros de projetos já aprovados, restabelecendo a avaliação de outras iniciativas ainda em fase de consulta. Em princípio, há sobreposição entre esta demanda e a ADO 54, por conta da similitude do objeto: a discussão sobre a efetividade do PPCDAm. Ao que consta, aludida demanda foi submetida ao julgamento conjunto com a arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 746.

Transcrevo a emenda do julgamento da ADO 59:

*Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Omissão inconstitucional da União quanto à implementação das prestações normativas e materiais de proteção da área compreendida como Amazônia Legal. O inadimplemento dos deveres constitucionais de tutela do meio ambiente pela União Federal, materializado na ausência de políticas públicas adequadas para a proteção da Amazônia Legal e na desestruturação institucional das formuladas em períodos antecedentes, configura estado normativo desestruturante e desestruturado em matéria ambiental na região. Omissão normativa quanto às obrigações referentes à ativação do Fundo Amazônia, cuja causa principal consiste na extinção dos mecanismos normativos essenciais para a gestão do Fundo.*

*A consequência da paralisação do Fundo Amazônia consiste na suspensão dos ativos financeiros doados, atualmente na ordem de mais de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), fato que impossibilita a contratação de projetos voltados às ações de prevenção, combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Classificação do Fundo Amazônia como instrumento de política pública financeira necessária ao adimplemento dos deveres de proteção ao meio ambiente na região da Amazônia Legal. Vedação do retrocesso em tutela ambiental. Procedência parcial dos pedidos.*

1. *A controvérsia constitucional objeto da deliberação do Supremo Tribunal Federal é um dos temas jurídicos e sociais mais relevantes da atualidade, tanto na perspectiva nacional quanto internacional. A questão subjacente à controvérsia assume caráter humanitário, cultural e econômico de abrangente impacto na tessitura social e na estrutura constitucional, notadamente no núcleo normativo do art. 225, caput, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.*

2. *O comportamento omissivo de desrespeito à Constituição por parte dos Poderes Públicos, seja legislador, administrador ou jurisdicional, produz como resultado quadro de inexistência de tutela dos direitos fundamentais e do arcabouço normativo constitucional ou de insuficiência no adimplemento dos deveres fundamentais de proteção.*

3. *O como concretizar os direitos fundamentais integra o espaço de conformação prática dos Poderes Públicos, em especial do Legislativo e do Executivo. Todavia, a liberdade decisória inerente à formulação da política normativa tem como vetor de atuação o dever de tutela dos direitos fundamentais. A proteção não é discricionária, mas sim as formas de sua implementação, desde que observado o postulado da proporcionalidade em sua dupla face proibitiva: do excesso da intervenção na esfera de proteção de direitos fundamentais e da insuficiência de sua tutela.*

4. *Os pedidos como formulados no sentido da adoção de 4. Os pedidos como formulados no sentido da adoção de providências administrativas enquadram-se na categoria de prestações normativas e fáticas derivadas da estrutura e necessidades da órbita de proteção do direito fundamental alegado.*

5. *A audiência pública produziu aportes informativos e argumentativos essenciais, com esclarecimentos de questões fáticas e jurídicas necessárias para a contextualização e elucidação do problema posto.*

6. *O quadro normativo e fático da Amazônia Legal traduz a realidade de um autêntico estado de coisas inconstitucional na Amazônia Legal, a revelar um cenário de tutela insuficiente e deficiente dos biomas patrimônios nacionais por parte do Estado brasileiro.*

7. *O retrato contemporâneo da Amazônia Legal não responde aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro, expressamente desenhado no art. 225 da Constituição e na arquitetura legislativa, como prescreve a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Tampouco responde à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, a demonstrar seu comprometimento político e jurídico com a centralidade e importância da tutela do meio ambiente, em particular a proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas, a saber a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas de 1992 (Decreto n. 2.652 de 01 de julho de 1998); o Protocolo de Kyoto, de 2005 (Decreto n. 5.445 de 12 de maio de 2015); e o Acordo de Paris, aprovado no final de 2015 e em vigor desde 2016 (Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017).*

8. *A importância e a centralidade do Fundo Amazônia, como principal política pública financeira em vigor de apoio às ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento, conservação das florestas e desenvolvimento sustentável, restou comprovada. Nesse sentido, os resultados fáticos obtidos com a implementação do PPCDAm e os depoimentos das organizações não-governamentais, dos secretários de Estado do Meio Ambiente, dos entes federados da Amazônia Legal e dos órgãos de controle e fiscalização envolvidos.*

*Todavia, a centralidade do Fundo Amazônia como política pública financeira não significa inércia estatal, inclusive dos entes subnacionais, em formular outros instrumentos financeiros necessários ao financiamento das ações e planos de concretização da tutela do meio ambiente. Não é compatível com o modelo de federalismo cooperativo, em matéria ambiental, e com a normativa climática, a exclusividade de atuação da União Federal. Aos Estados igualmente compete concretizar objetivos de tutela dos seus biomas por meio de apresentação de resultados suficientes de redução do desmatamento para lograr políticas financeiras alternativas.*

9. A alteração na governança do Fundo Amazônia, com a extinção dos seus comitês, Comitê Orientador - COFA e Comitê Técnico-científico - CTFA, por meio da edição dos Decretos n. 9759/2019, n. 10.144/2020 e n. 10.223/2020, acarretou a suspensão da avaliação e aprovação de novos projetos no âmbito do Fundo e, por conseguinte, da aplicação dos recursos disponíveis em caixa. Coube apenas, em termos de operação do Fundo, a continuidade de execução dos projetos aprovados anteriormente.

10. Da leitura e interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e da governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira, voltada ao direito fundamental, e a segunda relacionada aos deveres de proteção de responsabilidade dos poderes constituídos, atores públicos e da sociedade civil.

11. A omissão inconstitucional configurada reside no comportamento comissivo do administrador, que instaurou marco normativo desestruturante do antecedente, sem as salvaguardas jurídicas necessárias para a manutenção de um quadro mínimo de adimplemento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mais especificamente de proteção dos patrimônios nacionais, tal como categorizados pelo art. §4º do art. 225 da Constituição Federal, e de cumprimento das obrigações climáticas firmadas.

12. Apresenta-se, como medida jurisdicional adequada para a solução do problema posto, a invalidação dos dispositivos normativos que alteraram o modelo de governança do Fundo Amazônia. Como consequência, cabe à União tomar as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo, no que lhe compete.

13. A omissão inconstitucional do Poder Executivo no que diz respeito ao funcionamento da política pública do Fundo Amazônia traz consequências em distintas atividades e operações do seu funcionamento, como recebimento de novos recursos, análise de novos projetos a serem financiados com valores já recebidos, em resposta aos resultados obtidos pelo Estado brasileiro na redução do desmatamento em momentos anteriores.

14. As providências administrativas relacionadas as atividades de operação do Fundo é de competência do BNDES, responsável e gestor do Fundo. Por esse motivo, os pedidos b), c), d) e) formulados na inicial carecem de respaldo jurídico, porquanto fora da competência da União Federal e da abordagem constitucional desta demanda.

O pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto no 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, foi resolvido no julgamento da ADPF 651, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, quando o Tribunal, ao deferir o aditamento à inicial, declarou sua inconstitucionalidade.

15. Procedência dos pedidos "a" e "f" para (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto no 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto no 9.759/2019, no que se refere aos colegiados instituídos pelo Decreto no 6.527/2008; e (ii) determinar à União Federal que, no prazo de sessenta dias, tome as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, dentro e nos limites das suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto n. 6.527/2008.

16. Ação direta julgada parcialmente procedente."

#### Decisão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, por maioria, conhecer da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, rejeitando as preliminares arguidas, vencidos os Ministros André Mendonça, Roberto Barroso, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, que dela conheciam como arguição de descumprimento de preceito fundamental, e o Ministro Nunes Marques, que não conhecia da ação, quer como ADO quer como ADPF; por unanimidade, converter o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo do mérito. No mérito, por maioria, julgar parcialmente procedente a ação, acolhendo os pedidos "a" e "f" da inicial, e declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto n° 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto n° 9.759/2019, no que se referem aos colegiados instituídos pelo Decreto n° 6.527/2008; por perda superveniente de objeto, em razão do prejuízo, deixou de acolher o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto n° 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, uma vez que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 651, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao deferir o aditamento à inicial, declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo legal. Por fim, determinar à União, no prazo de sessenta dias, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto n° 6.527/2008. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Nunes Marques, que julgava improcedentes os pedidos, e, em parte, o Ministro André Mendonça, apenas quanto ao item "f", em sessão Plenária de 03 de novembro de 2022, na conformidade da ata do julgamento. Brasília, 10 de novembro de 2022.

Aparentemente, há situação de parcial *bis in idem* no que toca à relação entre esta ação civil pública e a ADO 54, por conta da parcial identidade de pedidos/causa de pedir. Apenas remanesce a questão relativa à pretensão à RESTAURAÇÃO da área degradada.

#### **2.8.1.7. Cogitada litispendência - outras demandas:**

Registro que, no âmbito da ADI 7107, rel. Min. André Mendonça, discute-se a prática de garimpo na Amazônia, impugnando-se os Decretos 10966/2022 e 10965/2022, o que pode surtir impactos sobre a questão do desmatamento, alvo da presente demanda.

Ao que consta, aludida ADI 7107 ainda não foi julgada. Os autos encontram-se conclusos com o relator desde 02 de março de 2023, tendo sido aplicado ao caso o rito do art. 12, da Lei 9.868/99.

Na ADPF 857, rel. Min. André Mendonça, debate-se a promoção de incêndios no bioma Pantanal. Na ADPF 981, rel. Min. Gilmar Mendes, debate-se o alcance da Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA.

Segue a emenda do julgamento:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO PRECEITO FUNDAMENTAL. MODIFICAÇÃO FÁTICA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA COISAS DO ESTADO DE COISAS EXISTENTE NO MOMENTO DA PROPOSITURA DAS AÇÕES. PAULATINA RETOMADA NORMALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. DESCARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE 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.

3. *A despeito 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 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."*

#### Decisão:

*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 reconheçam. 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 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 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."*

Nas ADPFs 592 e 755, rel. Min. Luiz Fux - tema da conciliação ambiental, debate-se a validade do Decreto 9760/2019, versando sobre a conciliação ambiental, diante do argumento de que estariam comprometendo a efetividade das medidas dissuasórias de infrações ambientais. Note-se que, quanto a tais questões não há sinais de litispendência, conquanto possam guardar conexão com o tema debatido nesta ACP, na forma do art. 55, CPC/15, ainda que se revele inviável a reunião das demandas para julgamento conjunto, como registro nos tópicos seguintes desta deliberação.

Ademais, a ADPF 592 foi extinta sem solução de mérito, enfatizando-se que "A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental resta prejudicada, por perda superveniente de objeto, considerando a alteração substancial do quadro fático-normativo existente ao tempo do ajuizamento da ação, inclusive com expressa revogação de parte relevante dos dispositivos questionados." A decisão transitou em julgado em 23.02.2024.

De modo semelhante, a ADPF 755 foi extinta sem solução de mérito, como segue: "Desse modo, diante da revogação e da modificação das normas questionadas, traduzindo alteração substancial do quadro fático-normativo originário, operada antes do início do julgamento do feito e sem o propósito de burlar o exercício da jurisdição constitucional, impõe-se concluir pela perda do objeto da presente ação. Ex positis, JULGO EXTINTO o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos artigos 485, inciso VI, do CPC e 21, inciso IX, do RISTF." A decisão transitou em julgado em 23.02.24.

#### **2.8.1.8. Considerações sobre a litispendência - caso em exame:**

Repiso que o tema do ne bis in idem tem origem no âmbito do direito sancionador, dado que ninguém pode ser sancionado duplamente por uma mesma infração administrativa ou penal. Essa vedação decorre da própria cláusula do devido processo, tanto na vertente substantiva quanto procedimental. Daí que ninguém pode responder a simultâneos processos administrativos versando sobre a mesma suspeita/imputação, tampouco podendo responder a distintos processos penais com lastro na mesma arguição.

Esse é o conteúdo da cláusula do *double jeopardy*, assegurada pela 5ª e pela 14ª Emendas da Constituição dos EUA (aplicadas aos Estados-membros a partir do caso *Benton v. Maryland - 1969*, Suprema Corte). No âmbito da *Civil Law* isso se traduz na cláusula do *ne bis in idem*, assegurado expressamente pelo art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica e em inúmeros outros tratados internacionais. No caso alemão, essa vedação está expressa no art. 103 da Lei Fundamental (*Doppelverwertungsverbot* - proibição de dupla valoração do mesmo fato: "*Ninguém pode ser punido mais de uma vez pelo mesmo fato, com base no direito penal comum*", em tradução livre).

Apesar de se tratar de garantia antiga - há quem alegue que o *ne bis in idem* teria origem sob o governo de Henrique II, na Inglaterra (por volta de 1100 D.C, conforme RUDSTEIN, David S. **Double jeopardy**: a reference guide to the United States Constitution. Westport: Praeger, 2004, p. 4-8), há várias discussões a respeito do seu alcance. Anote-se, por exemplo, que García de Enterría sustentava que o *ne bis in idem* impediria a cumulação de sanções penais e administrativas diante de uma mesma imputação, por força da redação do art. 25 da Constituição da Espanha (veja-se AISA, Estrella Escuchuri. **Teoría del concurso de leyes y de delitos**: bases para una revisión crítica. Granada: Comares, 2004, p. 123). Mas, essa opinião não ganhou maiores adeptos.

O fato é que o *bis in idem* ocorre quando alguém é sancionado mais de uma vez pela mesma imputação. Daí que deve se tratar da mesma conduta e também da punição ao mesmo título, dado que é cabível - no território nacional - que alguém responda a uma sanção pela infração tributária e também responda por eventual crime previsto na lei 8.137/1990. Em outras palavras, um determinado comportamento pode configurar, a um só tempo, infração a cláusulas contratuais - dando ensejo à aplicação de cláusulas penais -; ilícito administrativo; ilícito tributário e ilícito penal, contanto que haja efetiva diferença entre os escopos sancionatórios de cada uma dessas imputações.

Não se trata de debate sobre cominação de sanções. Debate-se, nessa demanda, a validade da atuação da União Federal no que toca à inibição de queimadas e desmatamento no âmbito da Amazônia brasileira. A vedação de multiplicação de causas com mesmo objeto se impõe, pois - do contrário - haveria grave risco de decisões conflitantes sobre o mesmo conflito, prolatada por Juízos de mesma instância. A garantia do *ne bis in idem* impõe certa racionalidade ao sistema, impedindo que o mesmo tema seja alvo de decisões contraditórias entre si, por juízos submetidos a um mesmo nível hierárquico.

Com efeito, quando um Juízo decide X e o Tribunal decide Y, há uma regra de solução do conflito, dado que a decisão do Colegiado Recursal deve prevalecer, porquanto foi concebido justamente para aludida revisão judicial, reformando decisões que venha a reputar inválidas. Quando, porém, Juízos do mesmo nível hierárquico prolatam decisões contraditórias sobre o mesmo conflito, gera-se situação de anomia e confusão; o Juízo A diz que a conduta é proibida, enquanto que o Juízo B diz que deve ser estimulada. Essa multiplicidade de decisões revela-se indevida ao sistema jurídico como um todo. E mesmo quando as decisões assim prolatadas fossem convergentes entre si, isso geraria redundância indevida.

Quando se cuida de tramitação simultânea entre demandas submetidas à alçada dos Juízos de primeira instância, de um lado, e demandas submetidas à competência originária dos Tribunais, deve-se apurar se é caso de extinção da demanda distribuída em 1. instância, sob risco de invasão da alçada dos Colegiados. Ou, em determinados casos, pode-se cogitar de eventual suspensão da demanda, aplicando-se então a regra do art. 313, V, "a", CPC/15.

Ora, cumpre ter em conta que, na forma do art. 337, VI, CPC, é dado ao requerido alegar haver litispendência, antes de impugnar o mérito da pretensão da parte autora. A litispendência é causa de extinção do processo sem solução do mérito, conforme art. 485, V, CPC. Nos termos do art. 337, §2, CPC, "*Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.*" Reitero, porém, que - quando se trata de demandas coletivas -, a identidade de partes ou mesmo de causa de pedir deve ser relativizada. De partida, dado que, em tais casos, quem distribui a causa deduz pretensão em nome próprio e no interesse alheio, atuando como substituto processual de coletividades. O fato de que as causas tenham sido deflagradas por substitutos distintos não impede que sejam idênticas entre si, quando digam respeito ao mesmo grupo de interesse e à mesma pretensão. Por outro lado, considerando que o dispositivo da sentença transita em julgado e tendo em conta a regra do art. 508, CPC, é inequívoco que - não raro - pontuais divergências na motivação da peça inicial, com indicação da causa de pedir, não impedem o reconhecimento da litispendência, sob pena de que - tramitando demandas distintas - surja a situação de se reputar legítimo fumar a bordo do avião, enquanto outra sentença diz, com razão, ser isso indevido.

Menciono novamente a obra de Elton Venturi: "A aferição da litispendência na tutela coletiva deve ser regida não pela análise de quem formalmente se apresenta como autor das diversas demandas, mas, sim, pela qualificação jurídica de tal legitimação. Vale dizer, indagando-se a que título estão as diferentes entidades autoras em juízo, deduzindo idênticas pretensões de tutela de direitos meta-individuais (mesmos pedidos e causas de pedir), quando, então, será possível afirmar serem idênticas as demandas coletivas. Deste modo, em virtude da especialidade do modelo processual coletivo, e, notadamente da qualificação da legitimação ativa empregada, revela-se equivocada a afirmação de inexistência de litispendência entre ações coletivas através das quais sejam deduzidas idênticas pretensões, pelo tão-só fato de terem sido propostas por entidades diferentes." (VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. SP: Malheiros, 2007, p. 331).

Ainda segundo Venturi, "o eventual ajuizamento de várias ações coletivas, ainda que de diferentes espécies, como antes ressaltado, pelas quais se deduzem idênticas pretensões (pedidos e causas de pedir), não terá o condão de encobrir a realidade de serem, antes e mais que conexas, verdadeiramente idênticas, acarretando, portanto, o fenômeno da litispendência e, assim, a necessidade de o juiz extinguir as demandas coletivas idênticas à originalmente proposta perante o juízo prevento." (VENTURI, Elton. **Obra citada**. p. 333).

Semelhante é a avaliação de Rodolfo de Camargo Mancuso:

"Para a aferição dos tria eadem no processo coletivo não é bastante a identificação física ou institucional dos autores e réus nas ações comparadas, até porque os autores atuam em legitimação extraordinária e concorrente-disjuntiva, de sorte que outros critérios devem ser excogitados, inclusive o que conjuga a extensão territorial do dano historiado e a projeção espacial do raio de atuação de quem se apresenta como portador judicial. Luiz Paulo da Silva Araújo Filho escreve, ao propósito: Não pode ser esquecida a enorme dimensão das ações coletivas, naturalmente aptas a empolgar milhares ou milhões de pessoas, por vezes em todo o território nacional, sendo certo que o Código de Defesa do Consumidor - CDC cuidou de estabelecer um sistema próprio para essa vocação, como, p.ex., ao instuir que a sentença fará coisa julgada erga omnes ou ultra partes. Nessa perspectiva, sempre que o thema decidendum for de âmbito nacional, e o autor da ação tiver representação em todo o país, a princípio deverá haver apenas uma única e exclusiva ação coletiva, com o mesmo objeto e a mesma causa petendi. A propositura de uma nova ação coletiva idêntica (rectius: a repositura da mesma ação coletiva) caracteriza irrefragável litispendência. (...)



*Nem se poderia, em casos que tais, pretender solução diversa, porque em ambas as ações coletivas replicadas a eficácia da coisa julgada irá operar erga omnes (art. 18, lei n. 4.717/1965 e art. 16 da lei n. 7.347/1985). Se as duas tramitassem em paralelo, e no final uma fosse acolhida e outra rejeitada, qual das duas coisas julgadas assim discrepantes deveria ser atendida? Ai a contradição não seria apenas lógica (com a qual de certo modo procura conviver a ciência processual), mas também prática, e esta é insuportável, na medida em que não se concebem dois comandos impossíveis, num mesmo espaço-tempo e sobre idêntica matéria: é a face negativa da coisa julgada material, decretando a indiscutibilidade futura sobre o quanto acertado ou atribuído anteriormente, em modo definitivo por uma decisão de mérito."(MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2012, p. 540 e 541)*

Sabe-se que os Tribunais têm enfatizado não haver litispendência entre ações civis públicas, de um lado, e ações de inconstitucionalidade, de outro, como evidencia o seguinte acórdão:

*"AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF E MP/PR X IBAMA E IAT. LEI DA MATA ATLÂNTICA X CÓDIGO FLORESTAL. ÁREAS EM QUE HOUVE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO E USO NÃO AUTORIZADO DE REMANESCENTES DA MATA ATLÂNTICA NO ESTADO DO PARANÁ. DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO COM BASE EM DISPOSITIVOS DA LEI 12.651/2012 QUE TRATAM DE APPS (ARTS. 61-A, 61-B E 67), SEM OBSERVÂNCIA ÀS REGRAS DA LEI 11.428/2006. COMPETÊNCIA. PREVENÇÃO. EXTINÇÃO DA ACP POR LITISPENDÊNCIA COM ADIN E INADEQUAÇÃO PARA PLEITEAR DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPENSÃO DA ACP PARA AGUARDAR JULGAMENTO DA ADIN 6646. PEDIDOS REJEITADOS. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA PARA DETERMINAR AO IBAMA QUE SE ABSTENHA DE CANCELAR AUTOS DE INFRAÇÃO E TERMOS DE EMBARGO, INTERDIÇÃO E APREENSÃO RELACIONADOS AO CORTE/SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO E UTILIZAÇÃO NÃO AUTORIZADA DE ÁREAS NA MATA ATLÂNTICA COM FUNDAMENTO NOS DISPOSITIVOS DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL QUE TRATAM DA REGULARIZAÇÃO DE APPS. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DA AGU ACERCA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. 1. Prevenção da Justiça Federal do Distrito Federal não reconhecida. Ausência de identidade entre pedidos e causas de pedir entre as ações. Ação civil pública deve ser ajuizada no foro do local do dano (Lei 7.347/85, art. 2º), no caso, no Paraná. Conexão não modifica competência absoluta (funcional). 2. Ausência de litispendência entre a ação civil pública que visa a condenação a obrigações de fazer e não fazer e ação direta de inconstitucionalidade. Não há que se falar em utilização da ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade se não há pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma, sendo eventual inconstitucionalidade suscitada como fundamento ou causa de pedir. Manutenção do indeferimento do pedido de extinção do processo sem julgamento do mérito. 3. Incabível suspender o processo para aguardar o julgamento da ADI 6466 pelo STF se não ficou demonstrada relação de prejudicialidade e se o juízo pode realizar controle difuso de constitucionalidade sem afrontar a autoridade da Corte Suprema. 4. De acordo com a decisão agravada, estão presentes os requisitos para concessão da tutela de urgência e os argumentos da parte agravante não foram suficientes para modificar essa conclusão. A tutela de urgência determina a manutenção dos atos administrativos do próprio IBAMA, que aplicaram sanções por infrações à legislação ambiental e que se destinam a impedir novas degradações. Prejuízo para o IBAMA se a decisão for mantida não demonstrado. Princípios da prevenção e da precaução recomendam manter a tutela de urgência deferida para preservar os atos de tutela ambiental. 5. Decisão mantida. Agravo de instrumento do IBAMA improvido. Agravo interno prejudicado. (TRF-4 - AG: 50464531820204040000 5046453-18.2020.4.04.0000, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 03/02/2021, QUARTA TURMA)"*

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL n. 14882/2011-CE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPOSSIBILIDADE DE EFEITO ERGA OMNES. ADIN n. 4615. LITISPENDÊNCIA. 1. Apelação em face da sentença que extinguiu a ação sem julgamento de mérito, com base no art. 267, I, c/c art. 295, V do Código de Processo Civil. 2. A Ação Civil Pública não é meio adequado para pleitear que a Lei n. 14.882/2011, do Estado do Ceará, deixe de ser aplicada no âmbito estadual pelos apelados, já que tal medida teria efeito erga omnes. Tal ação não pode servir de sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade ou de qualquer outra ação própria do controle concentrado. 3. A discussão acerca da inconstitucionalidade da referida lei estadual já é objeto de análise do STF, através da ADIN n. 4615. 4. Apelação improvida. (TRF5, apelação cível 00160379020114058100, rel. des. fed. Marcelo Navarro, DJE de 26.04.2013)*

Segundo já decidiu o TRF4, *"Ausência de litispendência entre a ação civil pública que visa a condenação a obrigações de fazer e não fazer e ação direta de inconstitucionalidade. Não há que se falar em utilização da ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade se não há pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma, sendo eventual inconstitucionalidade suscitada como fundamento ou causa de pedir. Manutenção do indeferimento do pedido de extinção do processo sem julgamento do mérito."* (TRF-4 - AG: 50464531820204040000 5046453-18.2020.4.04.0000, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, 03/02/2021, QUARTA TURMA)

De modo semelhante, deliberou-se: *"Por sua vez, não há litispendência com a ADPF 292, na qual é pleiteada a declaração de inconstitucionalidade das citadas resoluções, pois na presente ação o pedido declaratório de inconstitucionalidade é apenas incidental, e o pedido principal é para afastar, concretamente, aquelas limitações no âmbito do Estado de Santa Catarina."* (TRF-4 - APL: 50007362420144047200 SC 5000736-24.2014.404.7200, Relator: EDUARDO VANDRÉ O L GARCIA, 14/12/2016, QUARTA TURMA).

No presente caso, porém, a cogitada litispendência não se daria com ações diretas de inconstitucionalidade. Está em causa aventado bis in idem desta demanda com arguições de descumprimento de preceito fundamental e com ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. Não raro, tais medidas podem importar comandos/condenações à promoção ou abstenção de atividades, não se limitando à mera declaração da (in)validade de uma determina norma. Segundo o art. 10 da lei n. 9.882/1999, que versa sobre a ADPF, *"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."* Assim, em princípio, pode-se supor haver litispendência entre ações civis públicas e arguições de descumprimento de preceito fundamental, sobretudo por conta do risco de que se invada a esfera decisória da Suprema Corte.

No caso vertente, atentando para o voto da Min. Cármen Lúcia, prolatado na ADPF 760, percebe-se que ela propôs ao Colegiado do STF a condenação da União à adoção de um conjunto de medidas administrativas, não se limitando a um juízo quanto à validade de normas. Ao contrário, está em debate na aludida arguição de descumprimento um conjunto de medidas administrativas, e o STF terá que avaliar se é o caso de condenar a União à adoção e implementação de um plano executivo efetivo de remediação desse estado de coisas. No essencial, aludido voto prevaleceu, com pontuais restrições, junto ao Colegiado do Supremo Tribunal.

Deve-se ter em conta, não desconsidero, o postulado da subsidiariedade, previsto no art. 4 da referida lei n. 9.882/1999: *"A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta. §1. Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. §2. Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias."*

Assim, em princípio, caso uma ação civil pública, distribuída em primeira instância, se revelasse idônea e eficaz para inibir o desmatamento da Floresta Amazônica, o processamento da ADPF seria incabível, por conta do disposto na legislação. A arguição de instrumento não é um mecanismo jurídico para que o Supremo Tribunal Federal aprecie, desde logo e como primeira e única etapa do julgamento, todo e qualquer conflito havido em solo nacional. Ao contrário, cuida-se de procedimento subsidiário, secundário, submetido a requisitos rígidos, ainda que não suficientemente detalhados na Constituição, como notório.

Atente-se para os seguintes julgados, emanado do STF:

*"AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JURISDICIONAIS SUBMETIDOS AO SISTEMA RECURSAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 2. Arguição ajuizada com propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento." (STF - ADPF: 725 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020)*

*AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SÚMULA 450 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. ENUNCIADO DE CARÁTER NORMATIVO. CABIMENTO. PRECEDENTES. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ATENDIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO. I - Viabilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada em face de enunciado de Súmula de Jurisprudência predominante editada pelo Tribunal Superior do Trabalho. II - Atendimento ao princípio da subsidiariedade, uma vez que não há instrumento processual capaz de impugnar ações e recursos que serão obstados com base em preceito impositivo no âmbito da Justiça trabalhista. III - Agravo regimental a que se dá provimento. (STF - ADPF: 501 SC 0014785-82.2017.1.00.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 16/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/11/2020)*

Registro, de todo modo, que o exame a respeito do respeito da subsidiariedade deve ser promovido pelo Supremo Tribunal, não sendo dado aos demais órgãos do Poder Judiciário substituir-se ao STF na referida análise. Com efeito, não é dado ao presente Juízo declarar que essa ou aquela ADPF não poderia processar junto ao STF, por violação ao aludido princípio da subsidiariedade, dado que tal análise é da alçada exclusiva da Suprema Corte, por meio dos seus ministros, não se admitindo invasão da alçada da Corte Superior a respeito do tema.

Faculdei às partes manifestação quanto aos tópicos acima, notadamente diante da aparente sobreposição entre a pretensão deduzida nesse processo, de um lado, e a ADPF 760 e a ADO 54, como registrei. No que toca à ADPF 760, cogita-se de litispendência parcial, dado que nesta ACP a parte autora postulou a condenação da União à restauração de áreas degradadas, pleito que aparentemente não foi promovido na ADPF 760.

Destaquei, de toda sorte, no movimento 22, que não há óbices a que o Supremo Tribunal, no exercício do escrutínio que lhe é assegurado pela Lei Maior, determine a suspensão dos processos que tangenciem o tema debatido nas mencionadas ADPFs, na forma prevista no art. 4º, §3º, da lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999 com ADI 2231-8/DF e informativo n. 253, STF : Art. 4º, §3º - lei n. 9.882/1999 - "A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada."

Tudo equacionado, a presente demanda deve ser extinta sem solução de mérito no que trate das questões submetidas ao crivo do STF, no âmbito das demandas acima registradas. Remanesce, em princípio, a pretensão da autora à condenação da União à reparação de danos ambientais alegadamente havidos por falhas da requerida no controle do desmatamento em causa (pedido de item "e" da peça inicial, p. 99).

## 2.9. EVENTUAL CONEXÃO PROCESSUAL:

Bruno Silveira Dantas enfatiza que "com o início de vigência do CPC/2015, será considerado prevento o juízo perante o qual houver ocorrido o registro ou a distribuição (conforme o caso) da primeira de uma série de demandas conexas, ainda que tal registro ou distribuição tenha ocorrido durante a vigência do CPC/1973. Desde que a prevenção, ela própria, não se tenha consumado sob a égide do CPC/1973 (por um dos alternativos critérios previstos nos seus arts. 106 e 2019), incidirá de plano o disposto no art. 59 da codificação de 2015 definindo-se o juízo prevento para um conjunto de demandas conexas pela anterioridade dos registros ou das distribuições (conforme o caso) das mesmas. Os arts. 60 e 61 do CPC/2015, por sua vez, praticamente repetem os arts. 107 e 108 do CPC/1973, dispensando, por tal razão, maiores comentários a respeito nesta oportunidade." (DANTAS, B. S. in WAMBIER, Teresa A. Alvim et al. **Breves comentários ao novo código de processo civil**. SP: RT. 2015, p. 229).

Convém ter em conta a lição de Araken de Assis, sobre o tema:

*"(...) O art. 55, caput, definiu a conexão como a identidade de pedido ou de causa inspirado no propósito de erradicar as tergiversações constatadas na vigência do CPC de 1939. A proposição legislativa, excepcional no direito estrangeiro, porque prepondera a tendência de encarregar o órgão judicial de indicar os casos do fenômeno, consonante controvérsia haurida do direito comum, e feita em sentido oposto à do CPC de 1939, em todo caso revela-se incompleta e insuficiente. Não abrange a totalidade das hipóteses de conexão. O art. 55, § 3.º ("... mesmo sem conexão entre eles") alude à conexão em sentido estrito do art. 55, caput. Ao nosso ver, os vínculos que geram o risco da prolação de "decisões conflitantes ou contraditórias", a teor do art. 55, § 3.º, inserem-se na rubrica da conexão em sentido amplo. Não há outro sítio adequado para situar o liame entre os objetos litigiosos*

*O art. 113 do NCPC, arrolando os casos em que se admite a demanda conjunta, ou litisconsórcio, demonstra que existem outros laços, mais tênues e distantes, que autorizam o processo cumulativo. E a outro juízo não se chega ao avaliar o nexo exigido pelo art. 343 na reconvenção, como ocorria no direito anterior. Retira-se, daí, segura conclusão. As duas hipóteses descritas no art. 55, caput – identidade de causa ou identidade de pedido – constituem "uma, entre as várias em que ocorre a conexão". Por isso, antes do CPC de 1939, descreveu-se a conexão como "laço envolvente, que se insinua por entre as relações jurídicas, ora prendendo-as de um modo indissolúvel, por forma a exigir uma única decisão; ora criando entre elas pontos de contato mais ou menos íntimo, que aconselham a reunião em um só processo, ainda quando possam ser decididas separadamente, sem maior dano, a não ser a lentidão e o gravame de maiores despesas".*

*Exemplos de causas conexas, segundo a literalidade do art. 55, caput: (a) A reivindica o imóvel x perante B, e, paralelamente, C também reivindica o imóvel x, do mesmo réu, hipótese em que a identidade recai sobre o pedido (objeto) mediato; (b) o locatário A propõe consignatória dos aluguéis perante o locador B, o qual, de seu turno, propõe ação de despejo, fundada no inadimplemento dos aluguéis,*

perante o inquilino.

Para os efeitos da modificação da competência, as hipóteses contempladas no art. 55, caput – identidade de causa de pedir ou identidade de pedido –, então, ainda consideram-se exemplificativas. Um laço menos intenso já serve para reunir os processos. O objetivo da regra reside em evitar decisões conflitantes, “por isso a indagação sobre o objeto ou a causa de pedir, que o artigo por primeiro quer que seja comum, deve ser entendida em termos, não se exigindo a perfeita identidade, senão que haja um liame que os faça passíveis de decisão unificada”. Em outra oportunidade, reiterou-se que “não é necessário que se cuide de causas idênticas (quanto aos fundamentos e ao objeto {rectius: pedido})”, bastando “que as ações sejam análogas, semelhantes”, insistiu no “escopo da junção das demandas para um único julgamento é a mera possibilidade da superveniência de julgamentos discrepantes”.

Por conseguinte, a jurisprudência, atendendo às finalidades da modificação da competência, em que a derrogação das regras gerais se justifica pela economia de atividade e pela erradicação do risco de julgamentos conflitantes, rejeita a exigência de identidade absoluta de causa ou de pedido, aceitando simples analogia entre as ações. Porém, preocupa-se com o risco de julgamentos contraditórios, evento apurado caso a caso, mas verificado em todas as hipóteses do art. 113, inclusive na afinidade de ponto comum de direito ou de fato (inc. III). Ora, parece difícil visualizar semelhante risco no cúmulo simples de pedidos, em que há total autonomia das pretensões deduzidas, no mesmo processo, contra o réu. Por isso, o intuito de erradicar pronunciamentos conflitantes não oferece a única e constante justificativa para o processo cumulativo e, muito menos, a prorrogação da competência. Ao menos na conexão subjetiva, no caso da cumulação simples de pedidos, impera o princípio da economia processual. E, de toda sorte, as finalidades visadas no processo cumulativo, e na reunião de causas inicialmente autônomas, mostram-se estranhas à verdadeira causa desses fenômenos, que residiria no vínculo entre partes, causa e pedido.” (ASSIS, Araken. **Processo civil brasileiro. Volume I.** São Paulo: RT, 2015, tópico 302)

Note-se, portanto, que o instituto da declinação da competência por conta de conexão está fundado no interesse de que causas com liames entre si sejam submetidas a um mesmo Juízo, para julgamento conjunto, evitando-se deliberações conflitantes entre si. É o que se infere do art. 55, §1º, parte final, CPC, ou conforme lógica da leitura *a contrario sensu* da súmula 235, STJ: “A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado.”

No caso em exame, a União Federal sustentou haver conexão entre esta demanda e a ACP 1007104-63.2020.4.01.3200, em tramitação perante o Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, em cujo âmbito estaria sob discussão alegada negligência da União Federal no enfrentamento do destamentamento na região Amazônica, descumprindo os compromissos assumidos com o PPCDam - Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, fazendo menção expressa às metas de redução dos índices de desmatamento que são elementos centrais de toda a Política Nacional de Mudança do Clima, nos seguintes termos:

(...) Todavia, a meta prevista na Política Nacional de Mudanças Climáticas, no Acordo de Copenhague e no PPCDam está irremediavelmente descumprida, visto que, segundo o Sistema DETER, do INPE, o desmatamento para fins de alertas desde agosto de 2019 e até março de 2020 já chegou a 5.457 Km², como mostra a figura abaixo15. Se considerados os alertas de desmatamento emitidos apenas para 2020, entre janeiro e 09.04.2020, já são quase 1000Km²16 – e a temporada de seca, quando historicamente são verificadas as maiores derrubadas, nem começou. (...) As previsões constantes do PPDCam confirmam a existência de diagnóstico a respeito das causas e fatores que contribuem para o desmatamento e de planejamento para atuação nas áreas críticas. Ainda assim, os resultados esperados para 2020 - o cumprimento da meta prevista na Política Nacional de Mudanças do Clima, de redução do desmatamento para patamar inferior a 3.925Km², e a promoção ampla de responsabilização de infratores pelos crimes e infrações administrativas ambientais - estão longe de serem alcançados.”

No movimento 22, declarei a conexão desta demanda com o processo de autos 1007104-63.2020.4.01.3200, em tramitação perante o Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, declinando a competência para processo e julgamento desta ACP a favor daquela unidade jurisdicional. Deliberei, então, como segue, ao que releva:

(...) 28. EQUACIONADAS ESSAS BALIZAS, anoto que, no movimento 11, a União Federal sustentou que, nos termos da Nota SAJ n. 441/2020/CGIP/SAJ/SG/PR, haveria conexão entre a presente demanda e as ADPFs - arguições de descumprimento de preceito fundamental n. 743, 746 e 760; com a ação direta de inconstitucionalidade n. 54. Também haveria conexão com a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200, deflagrada pelo Ministério Público Federal em face da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, distribuída perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas.

No que toca à alegada conexão desta demanda com as ADPFs aludidas pela União Federal (ADPFs 743, 746, 760), anoto que não há como o presente Juízo declinar da competência a favor da Suprema Corte, por conta do alcance das atribuições do STF, verbalizadas pelo art. 102, Constituição/88.

Reitero que isso não impede que o Supremo Tribunal, no exercício das atribuições que lhe são asseguradas pela Constituição, determine a suspensão das demandas que tangenciem o tema discutido no âmbito das mencionadas ADPFs, conforme preconiza o art. 4º, §3º, da lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

29. Solução distinta se impõe, contudo, no que toca ao pedido de declinação da competência em favor do r. Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, perante o qual tramita a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200.

No movimento-11, outros-4 encontra-se cópia da petição inicial da referida ACP, promovida pelo Ministério Público Federal com caráter antecedente. Naquela peça, a Procuradoria da República postulou o seguinte:

(...) Em cumprimento ao previsto no art. 303 do Código de Processo Civil, o Ministério Público Federal informa que, com base no desenvolvimento do direito supraexposto e dos fatos supranarrados, requererá, em ação civil pública principal, além da confirmação do pedido de tutela provisória de urgência formulado na presente peça, a responsabilização da União Federal pelos danos causados ao meio ambiente e a comunidades e povos tradicionais da Amazônia em função da omissão na adoção de medidas tempestivas de proteção ao meio ambiente e à saúde no contexto da pandemia de covid-19. Ressalta-se, em especial, que os pedidos de tutela provisória de urgência não adentram desproporcionalmente na esfera da discricionariedade administrativa, na medida em que se relacionam à adoção de providências protetivas já previstas pelo próprio Poder Executivo, por meio do IBAMA, no PNAPA 2020 e em áreas já identificadas, no próprio PNAPA e no PPCDam, como pontos críticos de ilícitos ambientais na Amazônia. Ao fim e ao cabo, portanto, os pedidos referem-se ao cumprimento de ações já previstas, e que foram interrompidas pela pandemia de covid19, em vez de reforçadas, como seria razoavelmente esperado.”

30. Na referida demanda 1007104-63.2020.4.01.3200, o MPF detalhou os seguintes pedidos: “Em razão do exposto, o Ministério Público Federal requer a concessão de TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM CARÁTER ANTECEDENTE para o fim de determinar:

7.1. à UNIÃO, à FUNAI, ao IBAMA e ao ICMBio que, solidariamente e sem prejuízo de nenhuma outra atividade funcional, adotem, imediatamente, ações de comando e controle para contenção de infratores ambientais – madeireiros, garimpeiros, grileiros, dentre outros – nos dez principais hot spots de ilícitos ambientais da Amazônia, já identificados pelo IBAMA (Nota Técnica 1/2020 – PNAPA 2020), devendo as ações incluírem, minimamente: 7.1.1. a implementação de bases fixas de repressão a ilícitos ambientais nos 10 hot spots da Amazônia, consoante previsto no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental - PNAPA 2020 do IBAMA, equipando-se as bases com equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais, servidores da FUNAI, tudo

a depender das características e necessidades de cada hot spot [(i) Altamira – Terra Indígena Ituna/Itatá, Anapu, Pacajá, Senador Porfírio (Pará); (ii) São Félix do Xingu (Pará); (iii) Região polarizada de Porto Velho – Cujubim, Nova Mamoré e Buritis (Rondônia); (iv) Ponta do Abunã e Boca do Acre (RO/AM/AC); (v) Apuí, Santo Antônio do Matupi e Realidade, na BR-319 (Amazonas); (vi) Juína, Aripuanã, Conservam, Colniza, Guariba e Guará (Noroeste do Mato Grosso); (vii) Rurópolis, Trairão, Uruará (Pará); (viii) Novo Progresso, Moraes de Almeida e Castelo dos Sonhos na BR-163 (sudoeste paraense); (ix) Sinop e região (Mato Grosso); e (x) Alta Floresta, Paranaita, Apiacás e Nova Bandeirantes (Mato Grosso)];

7.1.2. a apresentação em Juízo, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, do planejamento e cronograma rápido para implementação das bases fixas de contenção de infratores ambientais, incluindo o efetivo mobilizado e as ações estratégicas, repressivas e investigativas, previstas para cada base, devendo as ações incluírem minimamente: a) fixação, em pontos estratégicos dos 10 hot spots de desmatamento, de equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais e servidores da FUNAI; b) efetivo suficiente e adequado para ações estratégicas repressivas e investigativas; c) disponibilização de meios materiais essenciais (como provisões alimentares, insumos, serviços e equipamentos); d) apresentação de relatórios quinzenais que comprovem o cumprimento da liminar; e e) medidas para não agravar o risco de contaminação nas terras indígenas, de forma que as equipes designadas para execução do plano adotem medidas sanitárias rígidas de prevenção, como quarentena prévia e não aproximação dos povos da floresta, focando-se apenas na desmobilização dos infratores ambientais;

7.2. à UNIÃO, à FUNAI, ao IBAMA e ao ICMBio que, solidariamente e sem prejuízo de nenhuma outra atividade funcional, implementem o plano de ações a que alude o item 7.1.2., imediatamente após sua conclusão, garantindo-se sua execução, de forma efetiva, durante todo o período em que reconhecida a pandemia de covid-19." (evento 11, outros-4)

31. Por seu turno, no âmbito da presente causa (movimento-12), o Ministério Público Federal enfatizou haver conexão entre ambas as demandas, sendo caso de declinação de competência:

"(...) Conforme informado pela União no evento 11, o Ministério Público Federal propôs demanda coletiva com fundamento similar (petição inicial em anexo), em trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, na qual também se alertou que a meta prevista na Política Nacional de Mudanças Climáticas, no Acordo de Copenhague e no PPCDAm "está irremediavelmente descumprida, visto que, segundo o Sistema DETER, do INPE, o desmatamento para fins de alertas desde agosto de 2019 e até março de 2020 já chegou a 5.457 Km²".

Na ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal foram incluídos no polo passivo União Federal, IBAMA, ICMBio e FUNAI e deduzidos diversos pedidos que, embora diversos daqueles apresentados pelo IEA na presente demanda, tem como fundamento comum o crescente índice de desmatamento na Amazônia Legal e a desídia dos órgãos públicos na redução desses índices e cumprimento das metas definidas na Política Nacional de Mudanças Climáticas, no Acordo de Copenhague e no PPCDAm (ACP n. 1007104-63.2020.4.01.3200).

A União sustentou, ainda, a necessidade de remessa da presente ação para o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a identidade de objetos com as ações ajuizadas em sede de controle concentrado, no caso as ADPFs n. 743, 746, 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54."

32. No movimento 14, o INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS – IEA sustentou não haver relação de continência entre a presente ação civil pública e os processos aludidos pela União Federal, eis que os requisitos do art. 56, CPC, não teriam sido atendidos.

Segundo o demandante, não haveria identidade entre as causas de pedir. Os processos apontados pela União não teriam as mesmas partes. A participação da autora como amicus curiae na ADPF 760 não caracterizaria atuação como parte, de modo que os pressupostos para caracterização de litispendência tampouco teriam sido atendidos. A declinação da competência exigiria a identidade integral da causa de pedir da presente demanda com aquela da ação civil pública n. 1007104-63.2020.4.01.3200.

No dizer do autor, "Em análise da exordial da ADPF 743, da ADPF 746, da ADO 54 e da Ação Civil Pública sob n. 1007104-63.2020.4.01.3200 identifica-se, claramente, que o objeto essencial dessas ações judiciais, ou seja, a causa de pedir, NÃO se coaduna com o objeto específico da presente Ação Civil Pública Climática de Obrigação de Fazer:"

33. O requerente disse, ademais, não ser cabível a declinação da competência por força de conexão com a ACP 1007104-63.2020.4.01.3200, dado que "a conexão ocorre quando duas demandas (com mesma competência e mesmas características processuais, materiais) apresentam identidade entre a causa de pedir (objeto essencial) e os pedidos."

"Constata-se, portanto, que a causa de pedir das citadas ações coletivas SÃO TOTALMENTE DISTINTAS: uma pretende melhorar a gestão de proteção dos principais hotspots da Amazônia; a outra pretende fazer cumprir com as determinações da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, especificamente aquelas apontadas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Por consequência, os pedidos destas demandas seguem caminhos naturalmente distintos, como bem se constata quando da análise dos requerimentos das respectivas exordiais." (evento 14)

34. Em que pese o respeito à argumentação do autor, impõe-se a declinação da competência a favor do r. Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, perante o qual tramita a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200.

Como enfatizei acima, a reunião de processos por conexão não pressupõe que haja cabal identidade entre os pedidos deduzidos nos processos a serem reunidos; tampouco exige que haja igualdade entre as causas de pedir respectiva. A finalidade do instituto é evitar deliberações conflitantes sobre o mesmo tema, o que ganha aspectos bastante peculiares, quando se trata de ações coletivas.

Conquanto seja certo que a fundamentação de sentenças não chega a transitar em julgado (art. 504, I, CPC), é também certo que se deve evitar dispositivos contraditórios, entre distintas sentenças, versando sobre o mesmo tema. Basta imaginar o que não ocorreria caso transitasse em julgado uma sentença veiculando ordem para se implementar a conduta "y" e outra sentença dizendo que se deve abster de fazer "y".

35. Na espécie, o confronto entre a pretensão deduzida na presente demanda com a pretensão dada a conhecer na ACP 1007104-63.2020.4.01.3200 evidencia que há íntimo liame entre os temas debatidos, o que impõe que os processos sejam reunidos para solução conjunta.

Dado não haver notícia de que a referida ACP, deflagrada perante a 7.VF do Amazonas, já tenha sido sentenciada - não sendo aplicável, pois, a súmula 235, STJ -, é caso de declinação da competência em favor daquele Juízo, eis que preventivo, conforme art. 59, CPC, considerando a data de distribuição daquela causa.

36. A tanto converge, reitero, a constatação de que a reunião dos processos não exige identidade entre causa de pedir/pedidos:

"Por conseguinte, a jurisprudência, atendendo às finalidades da modificação da competência, em que a derrogação das regras gerais se justifica pela economia de atividade e pela erradicação do risco de julgamentos conflitantes, rejeita a exigência de identidade absoluta de causa ou de pedido, aceitando simples analogia entre as ações. Porém, preocupa-se com o risco de julgamentos contraditórios, evento apurado caso a caso, mas verificado em todas as hipóteses do art. 113, inclusive na afinidade de ponto comum de direito ou de fato (inc. III). Ora, parece difícil visualizar semelhante risco no cúmulo simples de pedidos, em que há total autonomia das pretensões deduzidas, no mesmo processo, contra o réu. Por isso, o intuito de erradicar

pronunciamentos conflitantes não oferece a única e constante justificativa para o processo cumulativo e, muito menos, a prorrogação da competência. Ao menos na conexão subjetiva, no caso da cumulação simples de pedidos, impera o princípio da economia processual. E, de toda sorte, as finalidades visadas no processo cumulativo, e na reunião de causas inicialmente autônomas, mostram-se estranhas à verdadeira causa desses fenômenos, que residiria no vínculo entre partes, causa e pedido." (ASSIS, Araken de. **Obra citada**. item 302).

37. Nesse mesmo sentido, atente-se para o precedente que transcrevo abaixo:

*PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETIVANDO A NULIDADE DE CONVÊNIOS DISTINTOS CELEBRADOS PELO INCRA E ENTIDADES PRIVADAS DIVERSAS. CONCEITO ABRANGENTE DE CONEXÃO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO. I - Em se tratando de ações coletivas, como no caso, cujo objeto é a anulação de convênios específicos firmados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, aplica-se a regra excepcional de conexão, em termos mais abrangentes, fixando-se a competência do juízo preventivo, a quem foi distribuída a primeira ação civil pública, envolvendo discussão judicial sobre a mesma questão jurídica. II - Conflito conhecido e provido, declarando-se a competência do Juízo suscitado, na 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Maranhão. (CC 0034339-10.2006.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - TERCEIRA SEÇÃO, DJ 20/07/2007 PAG 7.)*

Levo em conta, ademais, a solução dispensada pelo STF ao julgar o tema 1075. RE n. 1101937, no que toca à conexão entre ações civis públicas.

38. Em conclusão, DECLINO DA COMPETÊNCIA para o processo e julgamento desta demanda a favor do r. Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, dada a conexão com a ação civil pública de autos 1007104-63.2020.4.01.3200, nos termos dos arts. 55, §3º, 58 e 59, CPC/15 e leitura a contrario senso da súmula 235, STJ. INTIMEM-SE as partes e o MPF a respeito desta deliberação."

(evento 22)

Anoto que o TRF4 reformou a prefalada deliberação, ao julgar o agravo de instrumento 50337468120214040000, enfatizando o seguinte:

"(...) Quando da análise do pedido de efeito suspensivo-ativo (antecipação de tutela recursal, foi proferida a seguinte decisão:

"(...) Vejamos a probabilidade do direito alegado pela parte agravante (competência do juiz 'a quo' para julgar a ação originária).

Os professores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que, no Brasil, contamos com aproximadamente 40 décadas de uma trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico - início em 1980 pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), quando então se consagrou um novo bem-jurídico ecológico autônomo, um microsistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional (em todos os planos federativos). A CF/1988 representa o ápice desse desenvolvimento, com a proteção ecológica tomando assento definitivo no núcleo normativo-axiológico do nosso sistema constitucional, mediante a consagração tanto de deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado e a particulares, quanto de um novo direito fundamental assegurando a todos viver em um meio ambiente sadio e equilibrado - tal como expresso no seu art. 225. A CF/1988 igualmente estabelece um Estado Constitucional aberto e cooperativo, que tem a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios regentes das suas relações internacionais (art. 4º, II), estimulando o que se pode denominar de um Diálogo de Fontes Normativas e mesmo de um Diálogo de Cortes de Justiça, o que pode ser exemplificado com a referência expressa feita pelo Ministro Barroso à Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre "Meio Ambiente e Direitos Humanos" na decisão convocatória da presente audiência pública. Esse cenário constitucional é reforçado na jurisprudência do STF, com o reconhecimento do status supralegal dos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente, como destacado em voto-relator da Ministra Rosa Weber na ADI 4066/DF (Caso Amianto), especificamente naquela ocasião em relação à Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989).

Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015 -, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juízes e Tribunais nacionais (inclusive ex officio, como já decidido pela Corte IDH) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares. O novo status atribuído ao direito humano ao meio ambiente pelo Corte IDH, foi consagrado na já referida OC 23/2017 e, mais recentemente, já no âmbito da sua jurisdição contenciosa, no Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) vs. Argentina de 2020. Isso, por certo, reforça a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em relação à proteção da Floresta Amazônica. No tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, a jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se, nesse sentido, um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e indivisibilidade de tais direitos. (Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF. 2020. Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2020/09/25/protacao-do-meio-ambiente-adpf-708-df/>>. Acesso em 16 ago 2021).

Conforme os professores Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges, os litígios climáticos se apresentam como uma possibilidade estratégica na luta contra a mudança do clima e a favor da defesa dos direitos humanos. Cada vez mais, organizações da sociedade civil têm se utilizado desses mecanismos. Isso porque não só existe um fenômeno mundial de compartilhamento de experiências em torno desse instrumento - o que se pode constatar nos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) de dar visibilidade ao tema por meio do documento The status of climate change litigation: a global review -, mas também porque o uso do litígio climático representa mais uma oportunidade de trazer à tona a emergência climática no debate público.

Ainda que os indivíduos sejam indeterminados, a coletividade pode ser reunida pelo mesmo suporte fático - dano ao meio ambiente causado pela alteração de suas características, pleitear a restauração e a reparação do ambiente danificado pelas mudanças climáticas. (Gabriel Wedy. Litígios climáticos e instrumentos processuais do ordenamento brasileiro. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/ambiente-juridico-litigios-climaticos-instrumentos-processuais-ordenamento-brasileiro>>. Acesso em 16 ago 2021).

O litígio climático se define como uma ferramenta jurídica apta a acionar Poder Judiciário e órgãos extrajudiciais para avaliar, fiscalizar, implementar e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionados às mudanças climáticas. Dados indicam a existência de pelo menos 1.200 litígios climáticos ao redor do mundo, com o registro de casos de sucesso a favor da proteção do clima, como Massachusetts x EPA nos Estados Unidos, o caso Urgenda na Holanda e o caso Leghari no Paquistão. Nesses dois últimos casos, as ações demandavam melhores padrões de proteção climática, processos nos quais o Poder Judiciário exigiu que autoridades obedecessem a melhores padrões de proteção climática.

No "caso Urgenda", que tramitou perante a Justiça da Holanda, sobreveio decisão da Suprema Corte daquele país, prolatada no final do ano de 2019, determinando que o governo holandês reduza as emissões de gases de efeito estufa na ordem de 25% em relação aos níveis de 1990, o que - segundo a decisão - deveria ter sido cumprido até o final do ano de 2020. Conforme bem aponta Gabriel Wedy, juiz federal desta Corte e um dos juristas brasileiros que mais se destacam na matéria, inclusive em âmbito internacional, foi a primeira vez que um Estado foi obrigado por um tribunal a adotar medidas efetivas contra a mudança climática. De acordo com o chief justice da Suprema Corte holandesa, Kees Streefkerk, "por causa do aquecimento global, a vida, o bem-estar e as condições de vida de muitas pessoas ao redor do mundo, incluindo na Holanda, estão sendo ameaçadas" (Gabriel Wedy. O 'caso Urgenda' e as lições para os litígios climáticos no Brasil. Consultor Jurídico, Coluna Ambiente Jurídico, 02.01.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>).

No Brasil, a discussão sobre a viabilidade da litigância climática avança. Além de a litigância climática ser um fenômeno global, o Brasil é o sétimo maior emissor global de gases de efeito estufa, e o país já está sofrendo com os efeitos das mudanças climáticas. Eventos como a alteração dos regimes de chuvas no Sudeste e o aumento de temperatura em algumas regiões do Nordeste vêm sendo cada vez mais associados a alterações estruturais nas condições climáticas.

Os litígios climáticos podem ser entendidos, em geral, como ações judiciais que requerem do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas decisões que expressamente abordem questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas, em sua essência, às causas ou aos impactos das mudanças climáticas. Os litígios climáticos podem envolver questões relacionadas: à redução das emissões de gases de efeito estufa (MITIGAÇÃO), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (ADAPTAÇÃO), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (PERDAS E DANOS) e à gestão dos riscos climáticos (RISCOS).

Litígios climáticos de mitigação podem exigir que o Poder Público implemente medidas destinadas a reduzir emissões de GEE, garantindo a efetividade de metas de redução ou de mercados de carbono e fiscalizando ações de combate ao desmatamento, medidas no planejamento urbano e em processos de licenciamento ambiental. Litígios climáticos de adaptação podem responsabilizar governos e empresas pela avaliação de riscos e obrigar a implementação de ações necessárias para combater impactos adversos das mudanças climáticas. Como exemplo hipotético, um litígio pode forçar municípios a desenvolver planos e outros instrumentos legais para lidar com mudanças no regime de chuvas, incidência mais constante de secas e aumento do nível do mar.

Litígios climáticos de perdas e danos almejam a responsabilização civil de entes governamentais e grandes emissores por danos causados a indivíduos e grupos em razão de eventos climáticos extremos e mudanças significativas no meio em que vivem (ex.: derretimento de geleiras e seus impactos sobre povos tradicionais).

Finalmente, litígios climáticos de riscos envolvem a consideração de riscos climáticos em processos de licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e elaboração de planos setoriais relacionados às questões climáticas (como energia e mobilidade). Nesse último, pode-se pleitear a prestação de informações sobre riscos e avaliação das medidas de mitigação, até mesmo financeiros e socioambientais, relacionados às mudanças climáticas.

As experiências internacionais demonstram que existem diversas possibilidades para a litigância climática em termos de causa de pedir e objeto da ação, assim como de partes legitimadas para agir. Os principais atores que ingressam com litígios climáticos (polo ativo) são Estados, organizações não-governamentais e indivíduos. Os principais demandados (polo passivo) são também os Estados, mas também aparecem as empresas. (Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges. Litigância climática na prática: Estratégias para litígios climáticos no Brasil. CONECTAS DIREITOS HUMANOS. [S.I.] 2019. Disponível em <[https://conectas.org/publicacoes/download/guia-de-litigancia-climatica?\\_ga=2.184721513.1325593939.1629153561-104691867.1629153561](https://conectas.org/publicacoes/download/guia-de-litigancia-climatica?_ga=2.184721513.1325593939.1629153561-104691867.1629153561)>. Acesso em 07 dez 2019).

Os casos jurídicos mundo afora têm demonstrado que diferentes arranjos jurídico-processuais têm sido utilizados nos litígios climáticos. A diversidade presente no fenômeno da litigância climática incentiva à expansão desse mecanismo. Os aludidos professores Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges (op.cit.) esquematizaram - para facilitar a visualização - um rol de possibilidades de configuração de um possível litígio climático, conforme o gráfico abaixo:



pedidos possíveis numa ação de litígio climático (op.cit.):

E tais autores nos apresentam uma amostra de

TIPO DE LITÍGIO	EXEMPLOS DE PEDIDOS
LITÍGIOS CLIMÁTICOS DE MITIGAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigir que o Poder Público implemente leis e políticas destinadas a reduzir emissões de GEE;</li> <li>Solicitar a efetividade de metas de redução ou de mercados de carbono;</li> <li>Pleitear ações de combate ao desmatamento e medidas no planejamento urbano;</li> <li>Solicitar a revisão de processos de licenciamento ambiental.</li> </ul>
LITÍGIOS CLIMÁTICOS DE ADAPTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilizar governos e empresas pela avaliação inadequada de riscos climáticos;</li> <li>Forçar municípios a desenvolver instrumentos legais e planos para lidar com as mudanças no regime de chuvas, a incidência mais constante de secas e o aumento do nível do mar.</li> </ul>
LITÍGIOS CLIMÁTICOS DE PERDAS E DANOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forçar a responsabilização de entes governamentais e grandes emissores por danos causados a indivíduos e grupos em razão de eventos climáticos extremos;</li> <li>Pedir o reconhecimento do nexo de causalidade entre danos específicos com atividades causadoras de mudanças climáticas.</li> </ul>
LITÍGIOS CLIMÁTICOS DE RISCOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigir a consideração de riscos climáticos em processos de licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e elaboração de planos setoriais relacionados às questões climáticas (como no caso de energia e mobilidade);</li> <li>Pleitear a prestação de informações sobre riscos, até mesmo financeiros e socioambientais, relacionados às mudanças climáticas.</li> </ul>

Ou seja, a estratégia da litigância climática é fazer cumprir as leis, tratados e outros esquemas regulatórios em vigor, bem como impulsionar novas regulações neste sentido. Ela tem como objetivo central pressionar os poderes Legislativo e Executivo, mediante a provocação do Judiciário, para garantir um clima estável. Pode-se observar cinco tendências sobre os propósitos dos litígios climáticos. Em primeiro lugar, trata-se de pressionar os governos ao cumprimento de seus compromissos legais e políticos, buscando medidas efetivas de mitigação e adaptação. Em segundo lugar, busca-se relacionar os impactos das atividades extrativas às mudanças climáticas – refletindo sobre a necessidade de regulamentação dessas atividades. Em terceiro lugar, há uma tentativa de se estabelecer o nexo de causalidade entre determinadas emissões e os impactos climáticos. Em quarto lugar, busca-se a responsabilização dos órgãos governamentais frente aos fracassos nas medidas de adaptação. Por fim, em quinto lugar, examina-se a aplicação da "public trust doctrine" nos casos de mudanças climáticas.

Como destacam as professoras Luciana Bauer (também juíza federal deste Regional) e Ana Luísa Sevegnani, a partir da contextualização da litigância ambiental e de seu suporte teórico no mundo, buscou-se sustentar a sua relevância para a discussão dos efeitos das mudanças ambientais, especialmente no tocante a uma mudança dos indivíduos e dos governos para contribuir com o meio ambiente. Em diversos países do mundo, ações judiciais foram tentadas com o objetivo de obstaculizar os avanços do aquecimento global, obtendo alguns resultados benéficos. Contudo, no Brasil, há poucas demandas consideradas ações de mudanças climáticas nos termos em que a ONU assim as reconhece. A litigância ambiental pela salvaguarda da vida, do meio de sustento e da saúde e a litigância feita em nome de gerações futuras ainda são uma novidade aqui. Porém, reconhecemos que essa nova litigância ambiental é fundamental por promover não apenas medidas no âmbito jurídico e governamental, mas na própria consciência e na cultura da sociedade, que passará a preocupar-se cada vez mais em promover o desenvolvimento sustentável. É importantíssimo que os juízes, ao se depararem com ela, não a tratem como uma ação comum, com partes comuns. Torna-se cada vez mais necessário analisar o suporte teórico oferecido por ponderações da filosofia, da sociologia e de acordos internacionais que propõem considerações em relação à litigância intergeracional, bem como as decisões já exaradas pelos tribunais nessa seara, como é a decisão Urgenda. (...) conclui-se pela relevância da litigância ambiental como uma forma de obter ações governamentais concretas e, sobretudo, a construção de uma ética ambiental para o novo milênio. (Luciana Bauer e Ana Luísa Sevegnani. Litigância ambiental: uma ética ambiental para o novo milênio. 2021. Disponível em <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=1643](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1643)>. Acesso em 16 ago 2021).

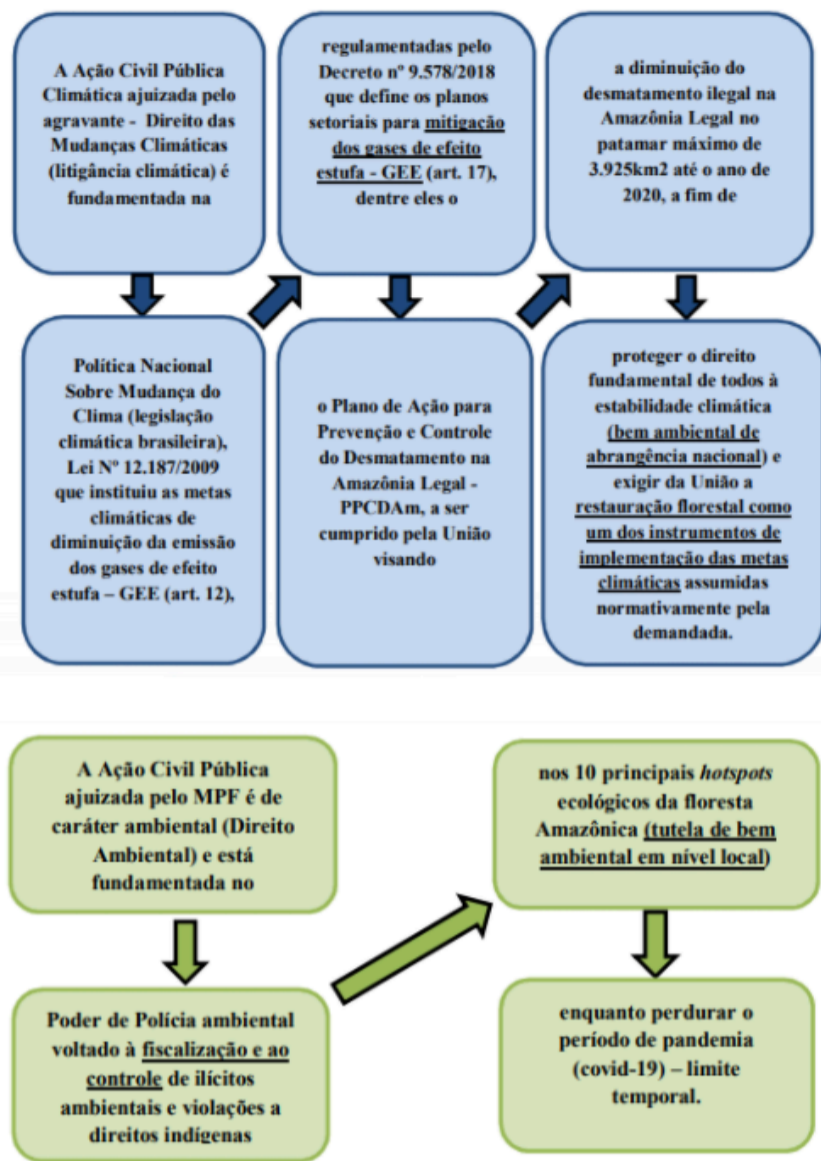
Em resumo: as ações civis públicas climáticas são especiais, vocacionadas ao geral e internacional; comparadas com as ações civis ambientais, delas são colaterais, compartilhando apenas a raiz, qual seja, o meio ambiente. A temática e o ferramental são diversos. Não há - ontologicamente - como lhes por um tipo comum.

Tendo todo o exposto doutrinário e voltando-se ao caso dos autos, não é difícil constatar que as ações civis públicas sob análise apresentam tipologia, estrutura diferentes, ferramental especializado e enfoques político-jurídicos distintos, além do objeto, da causa de pedir e dos pedidos não coincidirem.

A Ação Civil Pública Climática originária tem por questão principal o cumprimento, pela União, das metas normativas climáticas assumidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, a serem executadas conforme determinado no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. A obrigação exigida da UNIÃO, reitera-se, é no sentido de que a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, através do ente federal, cumpra com as determinações apontadas nas referidas normas climáticas (legais e executórias), consistentes na redução do desmatamento ilegal na Amazônia Legal ao patamar máximo de 3.925km<sup>2</sup> até o fim do ano de 2020 (considerando o período de análise entre agosto de 2020 e julho de 2021). Esta demanda, com fulcro eminentemente climático, pretende a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa (GEE) por meio da diminuição do desmatamento (ilegal) aos patamares exigidos pela legislação climática brasileira. Em suma, esta ação coletiva climática (i) trata-se de uma ação coletiva vinculada ao Direito das Mudanças Climáticas (litigância climática); (ii) tutela bem ambiental de abrangência nacional, pois visa proteger o direito de todos à estabilidade climática; e (iii) exige a implementação, pela União, da restauração florestal como um dos instrumentos de atingimento das metas climáticas assumidas pela demandada.

Por sua vez, a Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Amazonas, trata-se de ação coletiva que aborda matéria afeta ao Direito Ambiental. Esta demanda possui como tema central fazer com que vários agentes administrativos governamentais implementem medidas de combate e de controle dos infratores ambientais que atuam, prejudicialmente, nos pontos da floresta Amazônica com maior ameaça de destruição, os chamados "hotspots ecológicos", especificamente no período em que perdurar a pandemia (covid-19). Esta demanda coletiva NÃO possui tema central vinculado à legislação climática brasileira, como também não espelha cumprimento (diretamente projetado) de obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil, uma vez que a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, nela apontados, são abordados, tão somente, como substratos fáticos. Em outras palavras, a ação coletiva proposta pelo Ministério Público Federal busca efetivar o exercício do poder de polícia ambiental (fiscalização e controle) em áreas específicas da floresta Amazônica (nível local), visando combater ilícitos ambientais e violações a direitos indígenas durante o período da pandemia (covid-19).

Como bem resumiu a parte agravante no seguinte quadro ilustrativo (evento 1 - INIC1):



A evidente diferença temática existente entre as características e objetivos pretendidos pelas ações coletivas comparadas inviabiliza a aplicação do instituto da conexão no caso concreto. Isto porque, (i) inexistente semelhança entre o pedido e a causa de pedir; (ii) os temas centrais debatidos e os fundamentos jurídicos das referidas ações coletivas são diversos; e (iii) as decisões judiciais proferidas nessas ações coletivas, por consequência, NÃO poderão ser contraditórias, NEM afetarão a segurança jurídica, uma vez que as pretensões das demandas são totalmente diferentes.

Não se descuida que, em 8 de abril de 2021, ao julgar o RE n. 1101937 - Tema 1075 -, a Suprema Corte reputou inconstitucional a norma do art. 16 da lei de ação civil pública, quanto à limitação territorial das sentenças prolatas em demandas coletivas. Segue a ementa da referida decisão:

**CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS.** 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua pela efetividade. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. 3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional. 4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional. 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo reprimada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas". (STF, RE n. 1101937 - Tema 1075, rel. Min. Alexandre de Moraes).

Todavia, a 'ratio decidendi' envolvida em tal precedente merece contextualização nas ações civis públicas ambientais. Não é possível (por serem distintas) uma equiparação, pura e simples, entre tais ações e a ação civil pública climática, como já exposto acima. Nesses termos, não tem aplicação - ao caso - o comando referente às múltiplas e simultâneas ações civis públicas, porque elas necessitariam ser todas do tipo ambiental (ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas).

A competência para processar e julgar a ação civil pública climática originária, por todos os argumentos acima vertidos, é do juiz de piso.

Destarte, se faz necessária a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, a fim de que as consequências da decisão interlocutória agravada permaneçam suspensas até o deslinde da questão aqui posta em debate.

Saliento que o retardamento do exame das razões de fato e de direito apostas na demanda coletiva climática implicará em danos graves e de difícil reparação ao bem ambiental nela tutelado, qual seja, o direito fundamental de todos à estabilidade climática. Como bem destacado pela parte agravante, o prazo de cumprimento da meta climática estabelecida na PNMC, a ser atingida pela União, findará neste mês de agosto de 2021, mês em que será oficializada a apuração, pelo INPE, do desmatamento ilegal ocorrido na Amazônia Legal relativo ao exercício de 2020.

Ante o exposto, concedo o efeito suspensivo à decisão que declinou da competência em favor do juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas. (...)'

Inexistem razões para alterar o entendimento inicial, cuja fundamentação integra-se ao voto." (TRF4, agravo de instrumento 5033746-81.2021.4.04.0000)



A União Federal interpôs recurso especial contra aludida decisão, cujo processamento foi indeferido pelo TRF4. A decisão foi mantida pelo STJ, ao apreciar o AgInt no agravo no REsp n. 2165562/PR, tendo se esgotado, então, o prazo para interposição de outros recursos. Assim, a cogitada conexão com a demanda em trâmite perante a 7.VF da Subseção do Amazonas resta afastada.

D'outro tanto, há, por certo, conexão entre a presente demanda e as causas aludidas acima, em tramitação perante a Suprema Corte, a exemplo da ADFP 708. Afinal de contas, a causas de pedir são semelhantes e versam sobre o mesmo estado de coisas - a necessidade de conservação da Floresta Amazônica e do seu entorno. De todo modo, essa conexão não implica reunião dos processos, já que isso apenas se justifica quando seja viável a solução conjunta das demandas pelo mesmo Juízo. Trata-se de situação em tudo semelhante à cumulação de pretensões perante o mesmo Juízo, o que exige o atendimento dos requisitos do art. 327, Código de Processo Civil/15:

*Art. 327. É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão. § 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação que: I - os pedidos sejam compatíveis entre si; II - seja competente para conhecer deles o mesmo juízo; III - seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento. § 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum. § 3º O inciso I do § 1º não se aplica às cumulações de pedidos de que trata o art. 326.*

A reunião de demandas, por conta da conexão, não deixa de ser uma forma - em sentido mais amplo - de cumulação de pedidos, pressupondo que o Juízo seja competente para conhecer de todos. Afinal de contas, a reunião de demandas por conta da conexão - e a declinação de competência que isso implica, não raro - se justifica com o fim de que as causas sejam julgadas em conjunto, conforme art. 55, §1, CPC/15 e lógica da súmula 235, STJ: "*A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado.*"

Na temática cível, não se aplica a lógica da súmula 122, STJ, que dispõe "*Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, "a", do Código de Processo Penal.*" No âmbito do processo civil, não há como viabilizar uma solução conjunta de processos, sem que a Justiça Federal seja competente no que toca a todos eles. E isso também se aplica quando em causa pretensa conexão entre uma demanda submetida ao crivo da Justiça Federal e outras da alçada dos Tribunais Superiores.

No caso em exame, cogita-se da conexão dos processos, por conta do alcance dos pedidos e da causa de pedir. A despeito, porém, da conexão entre as demandas, não há como submetê-las a um julgamento conjunto, pela razão óbvia - mas que deve ser verbalizada (art. 93, IX, Constituição) - de que o presente Juízo não detém competência para apreciar ADPFs (art. 103, CF), enquanto que as ações civis públicas não são processadas perante a Suprema Corte, exceção feita à apreciação de eventuais recursos extraordinários, quando atendidos os requisitos do art. 102, III, da Constituição e arts. 1.029 e ss., Código de Processo Civil/15.

Além do mais, a maioria das ações de controle concentrado (ADPFs, ADIs, ADOs) listadas acima, com potencial conexão com a presente demanda, já foi sentenciada. Encontram-se em fase de ultimação de medidas práticas para efetivação da decisão prolatada pela Suprema Corte. Logo, na forma da súmula 235, STJ, a reunião das demandas por conexão é incabível.

## 2.10. EVENTUAL SUSPENSÃO DA DEMANDA:

Como destaque ao final deste despacho, IMPÕE-SE, no caso, a suspensão dessa demanda, na forma do art. 313, V, 'a', CPC, alvo dos lúcidos comentários de Araken de Assis:

*"Prejudicial externa civil – A hipótese mais frísante de suspensão do processo em razão de prejudicialidade externa homogênea é a prevista no art. 313, V, a, do NCPC. Toda vez que o julgamento do mérito “depende do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente”, o juiz suspenderá o processo. Derivações dessa regra avultam na possibilidade de o relator suspender os processos que dependam do julgamento da ação declaratória de constitucionalidade (art. 21 da Lei 9.868/1999) e da arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 5.º, § 3.º, da Lei 9.882/1999) – não, porém, a suspensão em decorrência do incidente de resolução das demandas repetitivas ou do julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial repetitivos: a questão aí julgada é principal. O art. 313, V, a, trata da suspensão por causa prejudicial, que é a aptidão da prejudicial em tornar-se objeto litigioso em outro processo.*

*Fica evidente da redação da norma que a prejudicial é externa, porque há de consistir em “objeto principal de outro processo”. Não importa a circunstância de a questão prejudicial consistir no objeto originário do outro processo (v.g., A postula a invalidade do contrato firmado com B, mas B pleiteia o cumprimento da prestação devida por A) ou decorrer do alargamento desse objeto, por força de declaração incidente (v.g. B pleiteou de A, no primeiro processo, o principal da dívida, mas A reagiu pleiteando a declaração incidente da validade do contrato; no segundo processo, B pleiteia de A os juros da dívida). Importa a resolução da questão comum no outro processo, com autoridade de coisa julgada. E, nesse caso, o vínculo produzido na causa subordinante estender-se-á à causa subordinada ou, vencido o prazo máximo de suspensão – hipótese mais do que provável, vez que o interregno de um ano (art. 313, § 4.º) é muito curto, pressupondo-se elastério mais dilatado para o julgamento, por forçada ordem cronológica do art. 12, e o trânsito em julgado –, sobre a deliberação incidental na causa subordinada não recairá a coisa julgada (art. 503, § 1.º, III, in fine). Realmente, a questão comum não constitui o objeto principal da causa condicionada. Do contrário, configurar-se-ia um dos efeitos da litispendência, a proibição de renovação de causa idêntica. Cumprirá ao juiz julgá-la vencido o prazo hábil de espera, incidentalmente, apesar dos esforços de concatenação empreendidos pelo expediente da suspensão.*

*O exemplo ministrado, em que uma das partes pleiteia a decretação da invalidade do contrato e a outra reclama a prestação, releva que tampouco importa a diversidade da força da ação (declarativa, constitutiva, condenatória, executiva e mandamental) e a espécie de procedimento. A pretensão de A contra B para decretar a invalidade do contrato tem força constitutiva negativa, a de B contra A para realizar a prestação tem força condenatória. Nada obstante, o primeiro processo funciona como causa prejudicial relativamente à pretensão deduzida no segundo: decretada a invalidade do contrato naquele, fica predeterminado o desfecho deste (improcedência). Evidentemente, havendo a possibilidade de reunir os processos no mesmo juízo (retro, 305), para julgamento simultâneo, por força da conexão (retro, 303), inexistente a necessidade de suspender a causa condicionada, porque os processos conexos serão julgados simultaneamente (art. 55, § 1.º).*

*O objetivo da suspensão prevista no art. 313, V, a, consiste em evitar a emissão de provimentos conflitantes, logicamente incompatíveis, a respeito da questão prejudicial. Por esse motivo, causa prejudicial envolvendo partes distintas raramente constitui razão bastante para suspender outro processo, por mais relevante que seja a questão comum controvertida em ambos, ressalva feita às hipóteses de o julgamento da causa subordinante produzir efeitos erga omnes, como acontece na ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, § 2.º, da CF/1988). Aliás, essa é uma característica – a falta de identidade de partes – da prejudicial de constitucionalidade, objeto do controle concentrado, todavia alheio à incidência do art. 313, V, a. Em outras palavras, o juiz da causa condicionada não suspenderá o processo em que se controverta norma objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Em tal hipótese, ou o STF concedeu*

*liminar, suspendendo a vigência da norma, e o juiz não poderá aplicá-la; ou não concedeu, e o juiz haverá de aplicá-la no julgamento do mérito, ou não, exercendo o controle difuso. A superveniência do julgamento do STF, pronunciando a inconstitucionalidade, será recepcionado no julgamento do mérito ou, havendo ocorrido o trânsito em julgado, a sentença se tornará inexecutível, nas condições do art. 525, § 1.º, III, c/c § 12.*

No tocante ao estágio do processo subordinado, a suspensão poderá ocorrer no primeiro e no segundo graus; em particular, "o fato de já ter sido proferida sentença no processo prejudicado não afasta, portanto, a possibilidade de sua suspensão". Conforme deflui da cláusula final do art. 313, V, a, que alude a "outro processo pendente", tampouco o estágio do processo subordinante se mostra relevante à suspensão, bastando que subsistam os efeitos da litispendência. Encontrando-se a causa prejudicial no tribunal, por força de apelação, admite-se a suspensão, hipótese em que, presumivelmente, o desfecho ocorrerá dentro do prazo de suspensão.

*Era particularmente difícil a interpretação da regra particular do direito anterior, declarando haver suspensão do processo que "tiver por pressuposto o julgamento de questão de estado, requerido como declaração incidente" (art. 265, IV, c, do CPC de 1973). A esse propósito, havia dois termos de alternativa: ou se cuidava de prejudicial externa, caracterizada pelo fato de tratar de questão de estado (v.g., na ação de divórcio, a validade do casamento), hipótese em que incorreria a lei em indesejável redundância; ou se tratava de prejudicial interna, caso em que ocorreria colisão com o sistema da declaração incidente, e, pior, nenhuma justificativa plausível para suspender o processo, pois o juiz da causa resolverá conjuntamente a questão prejudicial, e, conforme o teor da resolução, passando ou não à análise da questão prejudicial. Essa situação constitui simples subespécie da regra geral do art. 313, V, a, do NCPC. É digno de nota a possibilidade de o juízo não exibir competência em razão da matéria para julgar questões de estado em caráter principalmente, hipótese em que a resolução incidental porventura tomada não se revestirá de auctoritas rei iudicate, nos termos do art. 503, § 1.º, III." (ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**: volume II. Tomo II. Parte geral: institutos fundamentais. São Paulo: RT. 2015. p. 809 e ss.)*

Registro, d'outro tanto, que - sempre que deferida - a aludida suspensão não pode exceder a 01 ano, conforme art. 313, §4º, CPC: "O prazo de suspensão do processo nunca poderá exceder 1 (um) ano nas hipóteses do inciso V e 6 (seis) meses naquela prevista no inciso II."

Quando em causa ADIs e ADOs, nos termos do art. 21 da lei n. 9.868/1999 e lei 12.063/2009, é dado à Suprema Corte suspender os processos em curso que versem sobre o tema discutido no âmbito da ADI: "O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo."

O art. 5º, §3 da lei da arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999, preconiza que "A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada."

Suspensão semelhante está prevista no art. 982, I (versa sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas), art. 1.037, II, CPC (julgamento de recursos repetitivos pelos Tribunais Superiores). No mais das vezes, não há como suspender uma causa em primeira instância, no aguardo que outros processos sejam deliberados, exceção feita aos casos do art. 313, V, CPC/15: "(a) depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente; (b) tiver de ser proferida somente após a verificação de determinado fato ou a produção de certa prova, requisitada a outro juízo."

Convém atentar para o mencionado art. 982, CPC/15:

*Art. 982. Admitido o incidente, o relator: I - suspenderá os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região, conforme o caso; II - poderá requisitar informações a órgãos em cujo juízo tramita processo no qual se discute o objeto do incidente, que as prestarão no prazo de 15 (quinze) dias; III - intimará o Ministério Público para, querendo, manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias. § 1º A suspensão será comunicada aos órgãos jurisdicionais competentes. § 2º Durante a suspensão, o pedido de tutela de urgência deverá ser dirigido ao juízo onde tramita o processo suspenso. § 3º Visando à garantia da segurança jurídica, qualquer legitimado mencionado no art. 977, incisos II e III, poderá requerer, ao tribunal competente para conhecer do recurso extraordinário ou especial, a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente já instaurado. § 4º Independentemente dos limites da competência territorial, a parte no processo em curso no qual se discuta a mesma questão objeto do incidente é legitimada para requerer a providência prevista no § 3º deste artigo. § 5º Cessa a suspensão a que se refere o inciso I do caput deste artigo se não for interposto recurso especial ou recurso extraordinário contra a decisão proferida no incidente.*

Nos termos do art. 981, CPC, "Após a distribuição, o órgão colegiado competente para julgar o incidente procederá ao seu juízo de admissibilidade, considerando a presença dos pressupostos do art. 976."

No que toca ao alcance do art. 982, §3º, CPC/15, a SIRDR - suspensão decorrente de incidente de resolução de demandas repetitivas versa sobre o pedido de suspensão nacional, apresentado perante o Presidente do STJ ou do Presidente do STF, conforme o caso, da tramitação de processos que gravitem em torno da mesma questão de direito objeto de um Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR), previsto no art. 976 do Código de Processo Civil/15, contanto que seu processamento tenha sido deferido pelo Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Regional Federal para tanto competentes. Caso deferido, isso enseja extensão de alcance nacional, pelo STJ ou STF, da suspensão que tenha sido determinada por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, no âmbito de sua competência territorial, quando admitido o IRDR na origem, com a finalidade de garantir a preservação da segurança jurídica ou de excepcional interesse social, e diante de demonstração do atendimento dos demais requisitos legais.

Nos termos do art. 982, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015, a SIRDR pode ser requerida pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelas partes do incidente já instaurado. Independentemente dos limites da competência territorial, é dado à parte requerer a mesma providência ao Presidente do STF ou do STJ, desde que seu processo trate da mesma questão jurídica objeto do IRDR.

Para processar o mencionado pedido, o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ) criou a classe processual suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas (SIRDR), regulamentada pelo art. 271-A. Deferido o pedido de suspensão no STJ, os demais processos que tramitam no território nacional que tratem da mesma questão jurídica deve ficar sobrestados até o trânsito em julgado do IRDR originário. Indeferido o pedido apresentado na SIRDR essa decisão resultará, em regra, na manutenção da suspensão dos processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no estado ou na região, conforme determinado no IRDR pelo Tribunal de origem, se houver.

Semelhante é o conteúdo do art. 1.037, CPC/15.

No caso em análise, IMPÕE-SE a suspensão da causa, tão logo sejam enfrentadas as questões pendentes de deliberação nesse despacho. E isso se dá por conta da sobreposição do alcance desta demanda e das causas submetidas ao crivo do STF, conforme se infere do detalhado que elaborei acima. Remanesce apenas a questão concernente à pretensão à condenação da União à REPARAÇÃO DO DANO. Aludido tema pressupõe, porém, que se aprecie o alcance das medidas práticas, determinadas pela Suprema Corte, no âmbito das ADPFs acima enfatizadas.

Ademais, essa demanda tem sido processada em caráter subsidiário, se confrontada com a ADPF e a despeito do art. 4 da lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Na medida em que a Suprema Corte deu seguimento às ADPFs perante aquele r. Tribunal, esta demanda deve ser considerada "soldado de reserva", apenas podendo o debate dos temas porventura não apreciados pela Suprema Corte, observados os limites da pretensão da autora (art. 141, CPC).

Como registrei no evento 157, a presente ACP está atrelada e dependente do que venha a ser decidido pelo Supremo Tribunal no âmbito da pauta ambiental, submetida ao crivo da Corte. Facultarei manifestação das partes a respeito do tema.

## 2.11. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 - LACP:

Ao julgar o RE 1.101.937/SP (tema 1075), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a invalidade da norma da lei 9.494/1997, no que toca à alteração do art. 16 da lei da ação civil pública, de modo que isso implica a aplicação do art. 16 na sua redação original: "A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova."

Com efeito, ao apreciar o mencionado RE, o Supremo Tribunal concluiu ser "É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo reprimada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas."

No caso em exame, a distribuição da ACP perante este Juízo está em conformidade com o art. 16 da lei 7.247/1985. Assim, a decisão que venha a ser prolatada nesta demanda poderá apresentar efeitos sobre a região amazônica, a despeito da distância entre esta Capital e a Floresta em questão.

*AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMPRIMENTO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPOSSIBILIDADE. TEMA 1.075/STF. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Conforme decidido pelo STF em tese repetitiva, os efeitos da sentença proferida em ação civil pública não estão submetidos a limites territoriais, mas apenas a limites objetivos e subjetivos do título executivo. Tema 1.075/STF. 2. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (STJ - AgInt no REsp: 1683157 PR 2017/0169112-2, Data de Julgamento: 09/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/05/2022)*

## 2.12. PROCESSO ESTRUTURAL:

Deve-se ter em conta que a presente demanda tem por base aquilo que os processualistas têm chamado de problema estrutural. Como explicita Fredie Didier, "O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). (...) Há um problema estrutural quando, por exemplo: (i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas." (DIDIER JR., Fredie e outros. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro *in Revista do MPRJ*. vol. 75. Jan/Mar 2020).

Há quem sustente que, nos processos estruturais, a peça inicial deveria ser interpretada como um "esboço da demanda" (FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2015, p. 144 e 153).

Nesses casos, os processos geralmente estão orientados à solução dos problemas que se encontram na base dos conflitos, não raras vezes demandando soluções secundum eventum litis ou rebus sic stantibus, ou seja, soluções dependentes da evolução do contexto dos fatos sobre o quais a sentença incide. É o que se dá, por exemplo, quando o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município.

Como já decidiu o STJ, "Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais." (STJ - REsp: 1733412/SP 2017/0241253-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/09/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2019)

Ademais, "o judiciário também tem papel diferenciado no litígio estrutural, principalmente e na medida em que é acionado para a correção de rumos postulada pelo autor das demandas ora em análise. E para cumprir sua missão, é de se ter em conta que em litígio estrutural são várias as possibilidades de solução, mas é pouco provável que a decisão judicial seja tão efetiva quanto a solução construída coletivamente pelos envolvidos, respeitadas as demais políticas públicas, decisões do executivo e do legislativo, bem como as restrições orçamentárias. Todos os aspectos precisam ser analisados e avaliados para a tomada de decisões." (TRF-4 - AG: 50368732720214040000, Relator: TIAGO DO CARMO MARTINS, Data de Julgamento: 11/02/2022, TERCEIRA TURMA)

Atente-se para o entendimento do STJ a respeito desse tema:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE. 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. 3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais. 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores. 5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício. (STJ - REsp: 1733412 SP 2017/0241253-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/09/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2019)

Na fundamentação do acórdão constou: "O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, "a conta-gotas", em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e a desorganização do serviço público que se pretendia melhorar. Portanto, nesse tipo de ação, o que se visa não é a mera correção de incidentes que perturbam o estado das coisas; visa-se a mudança do próprio estado das coisas." (STJ - REsp: 1733412 SP 2017/0241253-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/09/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2019)

### 2.13. EVENTUAL ATUAÇÃO COMO AMICUS CURIAE:

Na forma do art. 138, CPC, "O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação."

Ora, no que toca ao alcance do instituto do *amicus curiae*, destaco as observações de Araken de Assis, abaixo transcritas:

"O amicus curiae (literalmente, amigo da corte) é o terceiro que, interessado politicamente no desfecho do litígio (retro, 759.1.3), ingressa no processo pendente para trazer subsídios de fato e de direito em proveito da qualidade e perfeição da resolução judicial."

O nome não retrata com a suficiente nitidez a função dessa figura. Ela se desenvolveu e ganhou corpo no âmbito do judicial review norte-americano. Originalmente, o ingresso exibia flagrante viés partidário: o terceiro ingressava no processo para persuadir o juiz a julgar a favor de uma das partes. É mais acurada, portanto, a designação amigo da causa (friend of the cause). O interesse no julgamento da causa em determinada linha constitui elemento indispensável para admitir-se o moderno friend, ressaltando-se que ele não pode ser patrimonial.

Os sistemas jurídicos filiados à Civil Law importaram essa figura à medida que perceberam que os provimentos judiciais podem alterar significativamente o ius positum e a ordem social. E o poder judicial, ao garantir os direitos fundamentais, assume posição contramajoritária, convindo estabelecer alguma forma de equilíbrio. É emblemático o caso do controle concentrado de constitucionalidade. Neste terreno fértil os amici brotam à semelhança dos cogumelos após chuvas abundantes. A declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade de uma regra pode afetar a vida de milhões de pessoas. Em tal contingência, impõe-se reestruturar o procedimento, tornando-o aberto à participação dos segmentos organizados da sociedade, e, do mesmo modo, qualificar o provimento judicial com a integração desses agentes sociais no debate judiciário. Não é diferente no processo coletivo.

E, por outro lado, os meios de recrutamento das pessoas que se encontram investidas no órgão judiciário (infra, 928) não bastam para legitimar suas decisões. É o debate amplo, geral e irrestrito das questões de direito e de fato, no âmbito renovado do contraditório, o fator legitimador da decisão do juiz, socialmente aceitável e passível de acatamento.

A qualificação do provimento judicial constitui o denominador comum das diversas hipóteses típicas de amicus curiae (infra, 802). Em alguns casos, como na intervenção da CVM (infra, 803) e do CADE (infra, 826), comumente relacionadas ao poder de polícia dessas agências governamentais, o elemento da participação democrática no debate é mínimo, senão inexistente, todavia assume imenso relevo no controle concentrado e difuso de constitucionalidade. A abertura às manifestações de origens discrepantes, no processo objetivo, em que a tarefa do tribunal consiste em contrastar a norma com os parâmetros constitucionais, propicia maior legitimidade à resolução tomada. Do contrário, a objetivação do processo causaria a impressão de provimento de portas fechadas. Curiosamente, no judicial review norte-americano o fenômeno é inverso: como o writ of certiorari é instrumento do controle difuso, originário de processo entre partes determinadas, embora de repercussão, o ingresso do amicus curiae demonstra que o processo interessa a todos, não só àquelas partes. A democracia participativa e a contribuição para a justa decisão constituem, em graus variáveis, a base da intervenção.

O fundamento da intervenção do amicus curiae advém da conexão entre os interesses individuais ou gerais, abstratos ou concretos, objeto da controvérsia em juízo, e os que integram os escopos institucionais do interveniente. Localiza-se na singularidade desse interesse, distinto do interesse jurídico tradicional, e, nada obstante também jurídico, e chamado de político no item próprio (infra, 801), que habita a identidade dessa figura interventiva.

É a repercussão da causa o móvel da intervenção voluntária ou provocada desse terceiro. Por exemplo, a associação criada para defender a vida e a integridade física de animais legitima-se a intervir como amicus curiae tanto (a) na ação movida pelo condômino contra o síndico, pleiteando perdas e danos, em razão de evento em que o réu teria provocado a morte do animal de estimação da família, e que ganhou espaço na mídia, quanto (b) no controle concentrado de constitucionalidade, em que se controverta lei local que autoriza o sacrifício ritual de animais como tradicional prática religiosa. O exemplo ilustra, convenientemente, a diversidade da natureza das causas que habilitam a intervenção do amicus curiae.

A finalidade da intervenção do amicus curiae permite distinguir essa figura de quaisquer outros participantes do processo. Não se confunde com o assistente, porque o interesse que o habilita a intervir, apesar de jurídico, não provém de relação jurídica conexa com o objeto do processo, e, portanto, o pronunciamento judicial não atingirá, reflexamente, relação jurídica própria. Não ocupa a função de perito, em geral particular que presta auxílio ao juiz em matérias alheias ao saber jurídico, porque inexistente vínculo com o órgão judiciário, em que pese a origem da designação, mas com o seu próprio interesse sectário. E, enquanto o Ministério Público, como custo legis, nas hipóteses do art. 178, atua em posição de equidistância das partes, dando razão a uma delas conforme estime a sua posição conforme, ou não, ao direito objetivo, o amicus curiae intervém partidariamente, buscando o predomínio, a priori, do interesse da parte com a qual se identifica no campo político, institucional e ideológico. A associação de proteção aos animais, retornando ao exemplo ministrado, intervém para defender o condômino lesado pelo ato do síndico, porque este é o interesse afinado com os seus objetivos institucionais.

É ingênua a atitude de exigir do amicus curiae a condição de interveniente neutro ou desinteressado. Embora esclareça o órgão judiciário, ministrando dados que auxiliarão a adequada solução do litígio, e não fique vinculado, para desempenhar essa função, às teses da parte, o interveniente toma partido, a priori, em favor de um dos interesses envolvidos. A própria fragmentação dos interesses sociais, que dividem grupos e aglutinam pessoas em posições divergentes, localizada na organização dos grupos de pressão (retro, 759.1.3), dá azo a flagrante partidarismo.

Em nenhum outro sítio esse fenômeno se revela com maior intensidade do que no controle concentrado de constitucionalidade. Nessa seara nobre e restrita, com efeito, há inúmeros exemplos da intervenção de grupos com interesses opostos – por exemplo, de um lado associações de defesa de animais, e, de outro, de organizações representativas das religiões de origem africana, que praticam o sacrifício ritual de animais –, travando, indiretamente, ressentido debate em processo supostamente “objetivo”. Seja como for, “o reconhecimento do caráter parcial do amicus curiae é fundamental para a compreensão do instituto, em sua feição hodierna, bem como das consequências de sua intervenção”, sendo que o partidarismo não torna ilegítima a respectiva atuação. Exemplo de partidarismo repontou no controle da constitucionalidade da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), ingressando como amicus curiae, e contribuindo para o debate, de um lado, diversas entidades ligadas à prática do tiro, e, de outro, entidades promotoras da defesa dos direitos humanos, que defenderam pontos de vista opostos.

O valor dos argumentos trazidos pelos amici no controle concentrado de constitucionalidade, e, a fortiori, nas demais hipóteses em que ocorra semelhante intervenção, ficou suficientemente demonstrado na reviravolta do entendimento do STF no tocante à constitucionalidade das normas estatuais à exploração de mineral (amianto) potencialmente danoso à saúde. Em tal caso, os argumentos brandidos pelos amici convenceram a maioria a rever o entendimento anterior." (ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**: volume II. Tomo I. Parte geral: institutos fundamentais. São Paulo: RT. 2015. p. 662 e ss.).

O CPC trata do tema no seu art. 138: "O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. §1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do §3º §2º. Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae. §3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas."

A respeito do tema, os Tribunais têm decidido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMICUS CURIAE. PEDIDO DE INTERVENÇÃO AINDA NÃO APRECIADO NA ORIGEM. ILEGITIMIDADE RECURSAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO OU ECONÔMICO. RECURSO NÃO CONHECIDO. CPC, ART. 932, III. 1. Conforme reiterada jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça, aqueles que participam do processo na condição de amicus curiae não possuem legitimidade para recorrer, salvo para impugnar decisão que não admite sua intervenção nos autos. 2. O fato de os ora agravantes sequer terem sido admitidos até o momento como amicus curiae no cumprimento de sentença de origem afasta a legitimidade e inviabiliza a interposição de quaisquer recursos pelos mesmos. 3. Ambos os agravantes não detêm a representatividade do Conselho em questão, não se qualificam como terceiros diretamente prejudicados, de modo que, ainda que não atuando na qualidade de amicus curiae, não restaria demonstrado o interesse jurídico ou econômico na demanda, requisito essencial para que se possa recorrer da decisão proferida. Insta referir que o decisum, acima transcrito, versa sobre a legalidade de nomeações para cargos em comissão junto ao Conselho Profissional. 4. Neste contexto, o presente recurso se mostra inadmissível em razão da ausência de pressuposto recursal, qual seja a legitimidade dos agravantes para a interposição do presente Agravo de Instrumento. (TRF-4 - AG: 50220245020214040000 5022024-50.2021.4.04.0000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 10/08/2021, TERCEIRA TURMA)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM QUESTÃO DE ORDEM. OMISSÃO E NULIDADE DE JULGAMENTO. LEGITIMIDADE RECURSAL DO AMICUS CURIAE PARA OPOR EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM QUESTÃO DE ORDEM EM PROCESSO SUBJETIVO NO INTERESSE ESPECÍFICO DE SEUS ASSOCIADOS. AUSÊNCIA. EFETIVA CONTRIBUIÇÃO DO AMICUS CURIAE PARA A FORMAÇÃO DO CONVENCIMENTO POR OCASIÃO DO JULGAMENTO DO MÉRITO QUE NÃO SE ESTENDE À QUESTÃO DE ORDEM QUE APENAS DECLARA O OBJETO DA DELIBERAÇÃO ANTERIOR. OMISSÃO OU NULIDADE DO JULGAMENTO. INOCORRÊNCIA. INCLUSÃO EM PAUTA E PRÉVIA INTIMAÇÃO DO AMICUS CURIAE ACERCA DA QUESTÃO DE ORDEM. DESNECESSIDADE. PREVISÃO REGIMENTAL EXPRESSA QUE DISPENSA INCLUSÃO EM PAUTA E INTIMAÇÃO. PREJUÍZO CONCRETO NÃO DEMONSTRADO. APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. 1- O relevante papel exercido pelo amicus curiae consiste em apresentar subsídios, informações e diferentes pontos de vista da questão controvertida, inclusive oralmente, a fim de qualificar o debate e o contraditório, os quais serão considerados pelo órgão julgador no momento da prolação da decisão, não sendo sua função, contudo, a defesa de interesses subjetivos, corporativos ou classistas, sobretudo quando a sua intervenção ocorrer nos processos ditos subjetivos, isto é, que não sejam recursos especiais repetitivos ou nos quais não tenham sido instaurados incidente de resolução de demandas repetitivas ou incidente de assunção de competência. 2- A intervenção do amicus curiae em processo subjetivo é lícita, mas a sua atuação está adstrita aos contributos que possa eventualmente fornecer para a formação da convicção dos julgadores, não podendo, todavia, assumir a defesa dos interesses de seus associados ou representados em processo alheio. Precedente. 3- Ocorrida a efetiva participação do amicus curiae antes do julgamento, mediante manifestação escrita e sustentação oral, descabem, por ausência de legitimidade, os embargos de declaração por ele opostos ao fundamento de que deveria também participar do julgamento de questão de ordem que tão somente declarou o exame objeto de anterior deliberação da Corte de que participou. 4- Inexiste nulidade no julgamento da QO no REsp 1.813.684/SP pela Corte Especial pela ausência de inclusão em pauta e intimação do amicus curiae, tendo em vista que, nos termos do art. 91, II, do RISTJ, as questões de ordem independem de pauta, não se aplicando, na hipótese, a exceção contida no art. 91, parágrafo único, do Regimento Interno, que somente trata de audiências públicas para formação ou alteração de tese repetitiva ou enunciado de súmula. 5- A ausência de indicação, nas razões recursais, acerca da existência de prejuízo concreto decorrente da ausência de intimação que o próprio Regimento Interno prevê ser dispensável, não acarreta a nulidade do julgamento em virtude da observância do princípio da instrumentalidade das formas. Precedentes. 6. Embargos de declaração não conhecidos; se superada a preliminar, embargos de declaração rejeitados. (STJ - EDcl na QO no REsp: 1813684 SP 2018/0134601-9, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 19/05/2021, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 20/08/2021)

No presente caso, dada a amplitude e relevância desta demanda, reputo oportuna a remessa, adiante, de ofício à UFPR e à PUCPR, a fim de que, querendo, indiquem especialistas em climatologia e na questão amazônica, a fim de atuarem como amicus curiae na presente demanda.

Anoto que, na forma do art. 138, §2º, CPC/15, caso isso se confirme, serão assegurados aos amici: (a) a apresentação de pareceres, estudos técnicos, memoriais e manifestações nos autos, nos prazos assinalados pelo Juízo; (b) oposição embargos declaratórios, nos prazos e formas dos arts. 1.022 e 1.023, CPC; (c) recurso contra a decisão que julgar eventual incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme art. 138, §3, CPC/15; (d) fazerem-se representar e participar de audiências de conciliação ou de instrução e julgamento, porventura apazadas pelo Juízo.

Acrescento que, ressalvadas as hipóteses já aludidas acima - oposição de embargos declaratórios e recurso contra decisões em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas -, o amicus curiae não detém poderes para recorrer das decisões no processo (art. 138, § 1º, do CPC/2015). Os amici curiae aos deveres de probidade processual, na forma dos arts. 79 a

81, CPC/15. Serão estipulados prazos comuns para manifestação de tais *amici*, caso acorram aos autos, a fim de se viabilizar a célere tramitação da causa, na forma ditada pelo art. 5, LXXVIII, CF/88.

Ao contrário do que ocorre com o assistente - que intervém por ter interesse em que uma das partes obtenha sentença favorável -, o *amicus* atua no processo em defesa de uma dada tese jurídica, devendo agir como quem busca auxiliar o Poder Judiciário a prolatar a solução mais justa, aplicável ao caso. Em regra, o assistente é titular da própria relação jurídica deduzida no processo ou de uma relação jurídica que lhe é vinculada. O *amicus curiae* não é sujeito de qualquer dessas relações jurídicas, atuando no processo na defesa de interesses institucionais.

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, AMICUS CURIAE. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, como amicus curiae. (TRF-4 - AG: 50370095820204040000 5037009-58.2020.4.04.0000, Relator: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 06/10/2020, TERCEIRA TURMA)*

Como já decidiu o TRF4, "O amicus curiae atua no processo como um colaborador da justiça, cuja intervenção se justifica em razão da existência de questões que ultrapassam os interesses meramente das partes" (TRF-4 - AC: 50173555020194047201 SC 5017355-50.2019.4.04.7201, Relator: ALEXANDRE ROSSATO DA SILVA ÁVILA, 16/11/2021, SEGUNDA TURMA)

Apreciarei adiante, enfim, a necessidade da expedição de ofícios, convidando estudiosos sobre o tema. Anoto, por ora, que o Prof. Doutor Francisco de Assis Mendonça é uma autoridade no tema, conforme evidencia seu curriculum. "*Possui Graduação (UFG, 1983), Mestrado (Geografia Física / Meio ambiente - USP, 1990), Doutorado (Clima e planejamento urbano - USP, 1995) e Pós-doutorado (Epistemologia da Geografia - Université Sorbonne/Paris I/França, 2005 Estudo do ambiente urbano - Universidad de Chile - 2014) em Geografia. É Professor Titular do PPGEIO e do PPGMADE da UFPR, e Professor Visitante do PPGEIO/UERJ. Professor convidado na Université de Sorbonne/Paris I/Institut de Géographie (2002), na Université de Haute Bretagne/Rennes II/França (2004) e pesquisador convidado na London School of Hygiene and Tropical Medicine (Londres/Inglaterra 2005) e no Laboratoire PRODIG/França (Univ. sorbonne/Paris 1, 2005). Membro da CoC - Comissão de Climatologia da UGI - União Geográfica Internacional (desde 2012), e presidente da AIC - Associação Internacional de Climatologia (2015-2018). Presidente da ABClima - Associação Brasileira de Climatologia (2002-2004), da ANPEGE - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Geografia (2007-2009), e membro da direção da ANPPAS (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (2004-2008). Membro do CTC-CEMANDEN (desde 2019). Tem experiência na área de Geografia e Geociências, com ênfase em Geografia e Meio Ambiente, atuando principalmente nos temas: Estudo do Ambiente urbano, Climatologia, Geografia da Saúde, e Epistemologia da Geografia. É pesquisador IA-CNPQ desde 2013.*"

Por outro lado, não parece ser o caso de solicitar a atuação do INPE como *amicus*, na presente demanda, em que pese o alegado no movimento 8: "O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE é uma das instituições líderes mundiais no desenvolvimento de tecnologias para monitoramento remoto (via satélites) de alterações da cobertura de vegetação e de focos de calor associados ao fogo na vegetação. Foi a primeira Instituição no mundo a desenvolver sistemas de monitoramento do desmatamento de corte raso na Amazônia desde 1988, o conhecido e confiável sistema PRODES. O Sistema PRODES produz desde 1988 mapeamentos das taxas anuais e da distribuição espacial dos desmatamentos na Amazônia brasileira, para períodos de 12 meses (agosto de um ano até julho do próximo ano). Tais informações oficiais são rotineiramente utilizadas como métricas oficiais em todas as políticas públicas sobre usos da terra na Amazônia, como, por exemplo, o PPCDAm. A finalidade da participação do INPE como amicus curiae será o de apresentar os dados oficiais de desmatamento corte raso do Sistema PRODES para o período agosto de 2020 até julho de 2021, indicando o valor total, sua distribuição espacial, todos os polígonos monitorados e margens de incerteza inerentes ao monitoramento remoto, que são entre 5% e 6% no computo da área total desmatada."

Com efeito, no que toca ao INPE, e diante da sua manifestação nesse eproc, a questão gravitará em torno de eventual requisição de informações, na forma do art. 438, Código de Processo Civil/15 e decreto n. 68.532 de 22/04/1971.

#### 2.14. TUTELA DE URGÊNCIA - considerações gerais:

É bem sabido que a cláusula do devido processo envolve alguma aporia. Por um lado, o processo há de ser adequado: ele deve assegurar defesa, contraditório, ampla produção probatória. E isso consome tempo. Todavia, o processo também deve ser eficiente, ele deve assegurar ao titular de um direito uma situação jurídica idêntica àquela que teria caso o devedor houvesse satisfeito sua obrigação na época e forma devidas.

A demora pode contribuir para um debate mais qualificado entre as partes; todavia, também leva ao grande risco de ineficácia da prestação jurisdicional, caso o demandante tenha realmente razão em seus argumentos.

Daí a relevância do prudente emprego da tutela de urgência, prevista nos arts. 300 e seguintes do Código de Processo Civil/15. Contanto que a narrativa dos fatos, promovida pelo demandante seja verossímil, seus argumentos jurídicos sejam densos e a intervenção imediata do Poder Judiciário seja necessária - isto é, contanto que haja *fumus boni iuris* e *periculum in mora* -, a antecipação da tutela deverá ser deferida.

Sem dúvida, porém, que o tema exige cautelas, eis que tampouco soa compatível com a garantia do devido processo a conversão da antecipação em um expediente rotineiro, o que violentaria a cláusula do art. 5º, LIV e LV, CF/88. Ademais, o provimento de urgência não pode ser deferido quando ensejar prejuízos irreversíveis ao demandado (art. 300, §3º, CPC/15).

Note-se que esse mencionado art. 300, §3º, CPC/15 deve ser conjugado com o art. 520, do mesmo Código, que dispõe que o cumprimento provisório da sentença "corre por iniciativa e responsabilidade do exequente, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido." Conquanto esse dispositivo não se aplique, em sua literalidade, no âmbito da antecipação de tutela, evidencia os cuidados necessários a fim de se evitar que eventual provimento de urgência acarrete prejuízos irreversíveis ao(s) requerido(s).

Por conta disso, em determinados casos, o Juízo pode condicionar o deferimento da antecipação de tutela à apresentação de suficientes contracautelas por parte do requerente, conforme art. 300, §1º, CPC/15.

Daí o relevo da lição de Araken de Assis, como segue:

*"A tutela de urgência e a tutela de evidência gravitam em torno de dois princípios fundamentais: (a) o princípio da necessidade; e (b) o princípio da menor ingerência.*

*- Princípio da necessidade - Segundo o art. 301, in fine, a par do arresto, sequestro, arrolamento de bens, e protesto contra a alienação de bens, o órgão judiciário poderá determinar qualquer outra medida idônea para asseguarção do direito. Essa abertura aplica-se às medidas de urgência satisfativas (art. 303, caput): a composição do conflito entre os direitos fundamentais somente se mostrará legítima quando houver conflito real, hipótese em quase patenteia a necessidade de o juiz alterar o esquema ordinário de equilíbrio das partes perante o fator temporal do processo. A necessidade de o juiz conceder medida de urgência apura-se através da comparação dos interesses contrastantes dos litigantes. Dessa necessidade resulta a medida adequada à asseguarção ou à satisfação antecipada em benefício do interesse mais provável de acolhimento em detrimento do interesse menos provável.*

*- Princípio do meno gravame - O princípio do menor gravame ou da adequação é intrínseco à necessidade. É preciso que a medida de urgência seja congruente e proporcional aos seus fins, respectivamente a asseguarção ou a realização antecipada do suposto direito do autor. Por esse motivo, a medida de urgência cautelar prefere à medida de urgência satisfativa, sempre que adequada para evitar o perigo de dano iminente e irreparável, e, na órbita das medidas de urgência satisfativas, o órgão judiciário se cingirá ao estritamente necessário para a mesma finalidade." (ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**. volume II. Tomo II. Parte Geral: institutos fundamentais. São Paulo: RT, 2015, p. 370-371)*

Cuidando-se, ademais, de pedido em desfavor da Fazenda Pública, a lei 8.437/1992 veda a antecipação de tutela que implique compensação de créditos tributários ou previdenciários (art. 1º, §5º). A lei do mandado de segurança veda a concessão de liminares com o fim de se promover a entrega de mercadorias, a reclassificação de servidores públicos e o aumento ou extensão de vantagens de qualquer natureza (art. 7º, §2º, lei 12.016).

Registre-se que o STF já se manifestou sobre a constitucionalidade de algumas dessas limitações (lei 9.494/97), conforme se infere da conhecida ADC 04-6/DF, rel. Min. Sydney Sanches (DJU de 21.05.1999), com os temperamentos reconhecidos no informativo 248, STF. No âmbito do Direito Administrativo militar, há restrições ao emprego do *writ*, por exemplo, diante do que preconiza o art. 51, §3º, lei n. 6.880/1980, ao exigir o exaurimento da via administrativa.

Acrescente-se que o juízo não pode antecipar a eficácia meramente declaratória de uma cogitada sentença de procedência. Afinal de contas, a contingência é inerente aos provimentos liminares; de modo que a certeza apenas advém do trânsito em julgado (aliás, em muitos casos, sequer depois disso, dadas as recentes discussões sobre a relativização da *res iudicata*): *"É impossível a antecipação da eficácia meramente declaratória, ou mesmo conferir antecipadamente ao autor o bem certeza jurídica, o qual somente é capaz de lhe ser atribuído pela sentença declaratória. A cognição inerente ao juízo antecipatório é por sua natureza complementemente inidônea para atribuir ao autor a declaração - ou a certeza jurídica por ele objetivada."* (MARINONI, Luiz Guilherme. **A antecipação da tutela**. 7. ed. SP: Malheiros. p. 55)

Para bem avaliar esses requisitos, REPISO o equacionamento de algumas premissas, conforme tópicos abaixo, com exame não exaustivo.

## 2.15. BILATERALIDADE DE AUDIÊNCIA:

Acrescento que, na espécie, foi respeitada a bilateralidade de audiência, prevista no art. 5, LIV e LV, Constituição, art. 7, parte final, CPF/15 e art. 2 da lei n. 9.784/1999, dado que a União Federal foi devidamente citada e pode se manifestar a respeito da pretensão deduzida na peça inicial, notadamente no que toda ao pedido de antecipação de tutela.

## 2.16. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

Com cognição **NÃO EXAUSTIVA**, sublinho que vivemos o tempo da superação do modelo de Estado meramente Legislativo em prol de um efetivo Estado Constitucional, conforme conhecida expressão de Peter Häberle.

Durante muitos anos, a teoria do Estado gravitou em torno do estudo das competências e dos órgãos administrativos. Atualmente, contudo, o eixo tem sido deslocado em direção à busca de efetividade dos direitos fundamentais. E isso é incompatível com a ideia de *legibus solutus*, própria ao Estado oitocentista, em que o governante deliberava sozinho, sem ter que prestar contas dos seus atos.

Como explica Gustavo Binembojm, *"A palavra discricionariedade tem sua origem no antigo Estado europeu dos séculos XVI a XVIII, quando expressava a soberania decisória do monarca absoluto (voluntas regis suprema lex). Naquela época, do chamado Estado de polícia, em que o governo confundia-se integralmente com a Administração Pública, a sinonímia entre discricionariedade e arbitrariedade era total. Com efeito, se a vontade do soberano era a lei suprema, não fazia sentido cogitar de qualquer limite externo a ela. Por atavismo histórico, ainda nos dias de hoje encontra-se o adjetivo 'discricionário' empregado como sinônimo de arbitrário ou caprichoso, ou para significar uma decisão de cunho puramente subjetivo ou político, liberta de parâmetros jurídicos de controle."* (BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. RJ: Renovar, 2008, p. 195-196).

Posteriormente, essa noção de discricionariedade - até então compreendida como sinônimo de arbítrio, capricho, voluntariedade - evoluiu em prol do reconhecimento da existência, em muitos casos, de distintas opções deliberativas, desde que sejam observados os limites estipulados pela própria lei. Em muitos casos, a lei impõe a finalidade, mas não detalha os meios a serem escolhidos, pelos administradores, para a sua obtenção. Sob essa perspectiva, a discricionariedade estaria fundada na emprego de juízos de conveniência e de oportunidade, quanto aos meios a serem empregados, a fim de se atingir os objetivos estipulados pela lei.

Sob o Estado Constitucional, d'outro tanto, reconhece-se que o administrador público não pode decidir de qualquer forma, ao seu alvedrio. *"Em consequência, como assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a discricionariedade deixa de ser compreendida como um campo externo ao direito - verdadeiro atavismo monárquico - passando a ser vista como um poder jurídico. É dizer: um espaço decisório peculiar à Administração, não de escolhas puramente subjetivas, mas definida pela prioridade das autoridades administrativas na fundamentação e legitimação dos atos e políticas públicas adotados, dentro de parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição, pelas leis ou por atos normativos editados pelas próprias entidades da Administração."* (BINENBOJM, G. **Obra cit.** p. 199-200).

Ora, há muito é sabido que o Poder Judiciário pode promover o controle de atos administrativos discricionários, quando menos para aferir eventual desvio de finalidade. O grande debate diz respeito, isso sim, à intensidade e aos critérios envolvidos no prefalado controle judicial, como bem explicita a obra JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma Administração Pública complexa**: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros: SBDP. 2016. Nesse mesmo sentido, leia-se GALLIGAN, Denis J. **La discrecionalidad administrativa**. Tradução do inglês para o italiano por Francesca Innamorati. Milão: Giuffè Editore. 1999, capítulo 4. p. 186 e ss. ZVEIBIL, Daniel Guimarães. **Conflitos de atribuições entre Poderes do Estado**. São Paulo: Dialética. 2021.

Bandeira de Mello explica que *"Em despeito da discricião presumida na regra de direito, se o administrador houver praticado ato discrepante do único cabível, ou se tiver algum fim seguramente impróprio ante o confronto com a finalidade da norma, o Judiciário deverá prestar a adequada revisão jurisdicional, porquanto, em rigor, a Administração terá desbordado da esfera discricionária."*(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 36).

Concordo, pois, com Gustavo Binbenbojm quando enfatiza que *"A emergência da noção de juridicidade administrativa, com a vinculação direta da Administração à Constituição, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. A discricionariedade não é, destarte, nem uma liberdade decisória externa ao direito, nem um campo imune ao controle jurisdicional. Ao maior ou menor grau de vinculação do administrador à juridicidade corresponderá, via de regra, maior ou menor grau de controlabilidade judicial dos seus atos."* (BINENBOJM, G. **Obra citada**. p. 208).

Diante do reconhecimento de efetividade aos princípios constitucionais da boa gestão pública (art. 37, CF/88), não há como imaginar que o Poder Executivo possa deliberar de qualquer modo, sem justificar suas escolhas e sem ter que prestar contas. *"O mérito - núcleo do ato -, antes intocável, passa a sofrer a incidência direta dos princípios constitucionais. Deste modo, ao invés de uma dicotomia tradicional (ato vinculado versus ato discricionário), já superada, passa-se a uma classificação em graus de vinculação à juridicidade, em uma escala decrescente de densidade normativa vinculativa."* (BINENBOJM, Gustavo. **Obra citada**. p. 209).

Convém atentar para a precisa síntese de Binbenbojm:

*"É interessante registrar que a aplicação da teoria do desvio de poder para o controle da finalidade dos atos administrativos discricionários não importa controle do mérito propriamente dito, mas como que um estreitamento do seu âmbito.*

*Ou seja: não se trata de controlar o núcleo da apreciação ou da escolha, mas de diminuir o espaço em que o administrador faz escolhas de acordo com a própria conveniência e oportunidade. O mesmo pode ser afirmado com relação às outras formas, ditas, de controle do mérito do ato administrativo, como o controle da proporcionalidade, da moralidade e da eficiência. Neste sentido, por exemplo, não se controla o mérito do ato administrativo em descompasso com a proporcionalidade, mas apenas se reconhece que o conteúdo desproporcional do ato simplesmente não é mérito.*

*Em outras palavras, não há conveniência e oportunidade possível fora dos limites estabelecidos pela proporcionalidade."* (BINENBOJM, Gustavo. **Obra cit.** p. 210)

Ademais, *"O que se quer ressaltar é que o mérito administrativo constitui um aspecto da discricionariedade administrativa, ou do poder discricionário, no âmbito do qual o administrador tem certa margem de liberdade quanto à decisão a tomar. Entretanto, os atos decorrentes do poder discricionário – e esse é o equívoco cometido por certos intérpretes – não são imunes ao controle de legalidade. Ao contrário, devem ser praticados consoante os parâmetros legais. Mas é imperioso reconhecer que, dentro da discricionariedade, há aspectos que não vinculam diretamente o administrador e que, por isso mesmo, permitem que faça escolhas entre as várias que se lhe possam apresentar."* (CARVALHO FILHO, José Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 7. Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado. São Paulo: RT. 2015. capítulo3).

Sei bem que, no mais das vezes, as questões alusivas à eficiência de determinadas soluções administrativas escapam do controle judicial, sob pena de se instituir um governo de magistrados(as), inviabilizando-se a própria administração pública e comprometendo o sistema de pesos e contrapesos, *checks and balances*, que está na base do exercício democrático do poder político.

Reafirmo esse detalhe: os juízos de mera conveniência e de mera oportunidade escapam, em regra, do controle jurisdicional, salvo quando se tratarem de escolhas manifestamente desastrosas, inequivocamente desproporcionais, que comprometam a própria moralidade pública ou mesmo uma noção mínima de eficiência. No mais das vezes, as decisões judiciais devem ser analítico-conceituais, confrontando provas com as prescrições decorrentes da exegese da legislação.

Colho, desse modo, a lição de Hans Wolff, Otto Bachof e Rolf Stober:

*"Enquanto a Administração está orientada para a multiplicidade e tem responsabilidade metajurídica, a jurisprudência é de tipo monodisciplinar-jurídico (...). Por isso, o controle jurisdicional circunscreve-se apenas ao controle jurídico. Este controle não se confunde com a vigilância completa (Rundum-Beaufsichtigung) da Administração. Por isso, o controle jurisdicional termina onde deixam de existir padrões jurídicos de controle (...). Aqui a autonomia da Administração manifesta-se de forma particularmente clara. Em primeiro plano, está a auto-responsabilidade, que terá de ser respeitada pela jurisprudência, bem como a oportunidade, mas não a legalidade da actuação (...). A ideia nuclear é a de que o controle jurisdicional não conduz a uma subalternização da Administração e os tribunais não devem substituir as apreciações (valorações) da Administração pelas suas próprias valorações.*

*Nesse contexto, devemos distinguir duas questões fundamentais. Por um lado, suscita-se a questão de saber se num Estado de direito que pratica a divisão de poderes haverá decisões 'livres do direito' para a Administração, no sentido de determinadas medidas estarem totalmente excluídas do controle jurisdicional (os chamados actos de autoridade sem justiça). Esta questão suscitou-se quanto aos actos de governo e quanto aos actos de graça, mas que deve ser recusada na vigência da lei fundamental (...). Diferente é a questão de saber até que ponto o legislador exclui do controle jurisdicional decisões administrativas por questões de celeridade e de eficiência administrativas, através da criação de normas de sanção e de preclusão (Heilungs- und Präklusionsvorschriften) (...)*

*Por outro lado, trata-se do problema de saber se e em que medida a Administração goza, quanto às decisões a tomar, de margens de conformação que apenas limitem a intensidade do controle jurisdicional (a chamada densidade do controle). Sejam aqui lembradas apenas as margens de discricionariedade, cujo exercício está subordinado a determinados limites jurídicos."* (WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo. volume I**. Tradução do alemão por António F. de Souza. Calouste Gulbenkian, 2006, p. 247-248)



Como sinalizam Hans Wolff, Otto Bachof e R. Stober, a atividade jurisdicional se dá, em regra, com o emprego do método substantivo. Ou seja, confronta-se o recorte dos fatos relevantes - reconstruídos a partir da conjugação dos meios probatórios apresentados -, com o recorte das normas aplicáveis, obtidas a partir da hermenêutica dos meios normativos pertinentes. Já a atividade administrativa é promovida mediante a identificação dos fins políticos impostos pela Constituição, e pelas escolhas sazonais da população, mediante o sufrágio periódico. Identificados os fins, os administradores devem eleger os meios adequados à sua obtenção, com preferência para os instrumentos mais eficazes.

Em muitos casos, todavia, deve-se ter em conta a teoria dos motivos determinantes, bem explicitada por Hely Lopes Meireles: *"A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e sujeitam-se ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido."* (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª Edição, Editora RT, p. 175)

É fato que, na contemporaneidade, alguns autores têm criticado referida teoria, como bem ilustra a seguinte lição de Marçal Justen Filho:

*"A teoria dos motivos determinantes estabelece que o agente administrativo se vincula à motivação adotada, de modo que se presume que o motivo indicado foi o único a justificar a decisão adotada. Essa teoria deve ser reputada como ultrapassada, não se prestando mais ao controle de validade dos atos administrativos. Foi desenvolvida nos primórdios do direito administrativo, quando ainda não se delinea de modo perfeito a distinção entre autonomia de vontade privada e vontade funcionalizada própria do direito administrativo. Mais ainda, era um instrumento de controle construído em vista de certa concepção de discricionariedade."*

*A afirmação pelo agente de que atuou fundado em determinados motivos não produz efeitos vinculantes para fins de controle. Pode evidenciar-se a existência de motivos ocultos ou disfarçados. Mas não há impedimento a que a Administração Pública evidencie, posteriormente, que o ato se fundou em outros motivos, que justificavam adequadamente a decisão adotada. A equivocada indicação do motivo é uma falha, mas o grave reside na ausência de atuação orientada a satisfazer as necessidades coletivas, com a observância de um procedimento democrático."* (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 264)

Em que pese a densidade da crítica de Marçal Justen Filho, essa teoria ainda exerce salutar função democrática, ao estimular, por vias oblíquas, o dever de fundamentação do ato administrativo. Compartilho, pois, da lição de José dos Santos Carvalho Filho quando argumenta: *"A teoria dos motivos determinantes baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato."* (CARVALHO F, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. RJ: Lumen Juris, 2011, p. 109).

Afinal de contas, conquanto o Poder Judiciário não possa invadir a esfera decisória que é própria do Poder Executivo - o que não se discute -, também é fato que se deve *"fortalecer o postulado da inafastabilidade de toda e qualquer fiscalização judicial. A progressiva redução e eliminação dos círculos de imunidade do poder há de gerar, como expressivo efeito consequencial, a interdição do seu exercício abusivo."* (FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Atualizado por Gustavo Binenbojm. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 191).

Conjugando-se todos esses elementos, vê-se que o Direito Administrativo contemporâneo não mais acolhe a premissa de que o mérito dos atos administrativos seria sempre insuscetível de controle judicial. Isso não ocorre em um Estado Constitucional, dado que administrar é exercer função; é atuar em nome próprio, mas no interesse alheio. Também é possível o controle de decisões fundadas em fontes normativas que veiculam conceitos porosos, imprecisos, indeterminados (a respeito desse tema, leia-se CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre Derecho y lenguaje**. 6. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011).

Isso significa que, diante da efetividade dos princípios constitucionais, o administrador público não pode decidir ao seu líbido, já que - mesmo em tais casos - há zonas de certeza positiva e negativa, suscetíveis de aferição judicial.

*(...) 1. De acordo com a doutrina mais autorizada, os conceitos jurídicos indeterminados, como, no caso, procedimento irrepreensível e idoneidade moral inatacável, sujeitam-se a controle judicial de sua configuração concreta. 2. Não é omissão de aplicação do disposto no art. 37, I, da Constituição e no art. 80., I, do Dec.-Lei n. 2.320/87 a afirmação de que os fatos alegados - acontecidos há mais de dez anos e em razão dos quais, processado, o apelado restou absolvido - não justificam exclusão do Curso de Agente de Polícia Federal. (EDAC 964030319994010000, DESEMBARGADOR FEDERAL JOAO BATISTA MOREIRA, TRF1 - QUINTA TURMA, DJ DATA:14/11/2002 PAGINA:207.)*

No que toca à fiscalização dos atos discricionários, menciono os precedentes abaixo, colhidos junto ao STF e STJ:

*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. EXISTÊNCIA DE CANDIDADOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVIMENTO EFETIVO. ILEGALIDADE. LEI ESTADUAL 6.915/2007. EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DESTA CORTE. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS ABUSIVOS E ILEGAIS. AGRAVO IMPROVIDO. I - Inviável o recurso extraordinário quando sua apreciação demanda o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional local aplicável à espécie. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF. Precedentes. II - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes. III - Agravo regimental improvido. (RE-AgR 654170, RICARDO LEWANDOWSKI, STF)*

*RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PODER DISCIPLINAR. LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. ATO DE IMPROBIDADE. 1. Servidor do DNER demitido por ato de improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com base no art. 11, caput, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 e art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90. 2. A autoridade administrativa está autorizada a praticar atos discricionários apenas quando norma jurídica válida expressamente a ela atribuir essa livre atuação. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de "conceitos indeterminados" estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração. 3. Processo disciplinar, no qual se discutiu a ocorrência de desídia --- art. 117, inciso XV da Lei n. 8.112/90. Aplicação da penalidade, com fundamento em preceito diverso do indicado pela comissão de inquérito. A capitulação do ilícito administrativo não pode ser aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa. De outra parte, o motivo apresentado afigurou-se inválido em face das provas coligidas aos autos. 4. Ato de improbidade: a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92 não*

*incumbe à Administração, eis que privativa do Poder Judiciário. Verificada a prática de atos de improbidade no âmbito administrativo, caberia representação ao Ministério Público para ajuizamento da competente ação, não a aplicação da pena de demissão. Recurso ordinário provido. (RMS 24699, EROS GRAU, STF.)*

*ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - MILITAR - SARGENTO DO QUADRO COMPLEMENTAR DA AERONÁUTICA - INGRESSO E PROMOÇÃO NO QUADRO REGULAR DO CORPO DE PESSOAL GRADUADO - ESTÁGIO PROBATÓRIO NÃO CONVOCADO - CONDIÇÃO "SINE QUA NON" - APLICAÇÃO DO ART. 49 DO DECRETO Nº 68.951/71 - RECURSO ESPECIAL - LIMITAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE - MORALIDADE PÚBLICA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. A discricionariedade atribuída ao Administrador deve ser usada com parcimônia e de acordo com os princípios da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de desvirtuamento. 2. As razões para a não convocação de estágio probatório, que é condição indispensável ao acesso dos terceiros sargentos do quadro complementar da Aeronáutica ao quadro regular, devem ser aptas a demonstrar o interesse público. 3. Decisões desse quilate não podem ser imotivadas. Mesmo o ato decorrente do exercício do poder discricionário do administrador deve ser fundamentado, sob pena de invalidade. 4. A diferença entre atos oriundos do poder vinculado e do poder discricionário está na possibilidade de escolha, inobstante, ambos tenham de ser fundamentados. O que é discricionário é o poder do administrador. O ato administrativo é sempre vinculado, sob pena de invalidade. 5. Recurso conhecido e provido. ..EMEN: (RESP 199500599678, ANSELMO SANTIAGO, STJ - SEXTA TURMA, DJ DATA:09/06/1997 PG:25574 RSTJ VOL.:00097 PG:00404 ..DTPB:.)*

Concluo, pois, ser plenamente cabível o controle judicial dos atos administrativos, mesmo quando discricionários. Deve-se atuar com circunspeção, todavia, a fim de que o Poder Judiciário não se substitua ao Poder Executivo, no juízo de conveniência e oportunidade de determinadas políticas públicas, salvo quando manifestamente ineficientes, inadequadas ou abusivas.

## 2.17. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE:

Ademais, sabe-se bem, a atuação das entidades estatais deve respeitar ao postulado da proporcionalidade, questão verbalizada expressamente pelo art. 18 da Constituição de Portugal de 1976 e que remanesce implícita, na Lei Maior brasileira (art. 5, LIV) - enquanto projeção material da cláusula do devido processo.

*Art. 18 - Constituição de Portugal.*

*1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.*

*2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*

*3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.*

Reporto-me, tanto por isso, à lição de Carlos Bernal Pulido:

*"1. Segundo o subprincípio da idoneidade, toda intervenção nos direitos fundamentais deve ser adequada para contribuir para a obtenção de um fim constitucionalmente legítimo.*

*2. Conforme o subprincípio de necessidade, toda medida de intervenção nos direitos fundamentais deve se a mais benigna com o direito no qual se interveio, dentre todas aquelas que revistam da mesma idoneidade para contribuir para alcançar o fim proposto.*

*3. Nos termos do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, a importância dos objetivos perseguidos por toda intervenção nos direitos fundamentais deve guardar uma adequada relação com o significado do direito intervindo. Em outros termos, as vantagens que se obtém mediante a intervenção no direito devem compensar os sacrifícios que esta implica para seus titulares e para a sociedade em geral." (PULIDO, Carlos Bernal. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculantes para el legislador.** 3. ed. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2007. p. 42)*

Ou seja, as opções estatais não podem ser promovidas com excesso, eis que devem se ater ao mínimo indispensável para a salvaguarda dos interesses públicos que as justificam. Deve-se atentar para o conhecido postulado *odiosa sunt restringenda (Übermaßverbot)*.

A respeito do tema, menciono também a obra de BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais.** 2. ed. Brasília: Brasília jurídica. p. 69/82. Transcrevo, ademais, a análise de Canotilho e Vital Moreira:

*"O terceiro pressuposto material para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias consiste naquilo que genericamente se designa por princípio da proporcionalidade.*

*Foi a LC 01/82 que deu expressa guarida constitucional a tal princípio (art. 18-2, 2ª parte), embora já antes, não obstante a ausência de texto expresso, ele fosse considerado um princípio material inerente ao regime dos direitos, liberdades e garantias.*

*O princípio da proporcionalidade (também chamado de princípio da proibição de excesso) desdobra-se em três subprincípios: (a) princípio da adequação (também designado como princípio da idoneidade), isto é, as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); (b) princípio da exigibilidade (também chamado de princípio de necessidade, ou da indispensabilidade), ou seja, as medidas restritivas previstas na Lei devem revelar-se necessárias (tornaram-se exigíveis), porque os fins visados pela Lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias; (c) princípio da proporcionalidade em sentido estrito, que significa que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa justa medida, impedindo-se a adopção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos.*

*Em qualquer caso, há um limite absoluto para a restrição de direitos, liberdades e garantias, que consiste no respeito ao conteúdo essencial dos respectivos preceitos."(CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada.** Volume 1: arts. 1º a 107. 1. ed. brasileira. 4. edição portuguesa. São Paulo: RT, Coimbra: Coimbra Editora. p. 394-395)*

Vale dizer: a restrição a direitos fundamentais deve ser graduada pelo critério da indispensabilidade; ela somente pode ser imposta quando - e no limite em que - se revelar indispensável. Do contrário, o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais (*Wesengehalt*) restaria atingido, como reconhecem expressamente o art. 18 da Constituição de Portugal/1976 e

implicitamente a nossa Lei Maior.

Acrescento que o Poder Judiciário pode controlar a proporcionalidade dos atos administrativos, a fim de aferir se não implicam um comprometimento injustificado das expectativas jurídicas legítimas dos sujeitos, em prol de um retorno social que se revele reduzido ou inadequado. Como registrei antes, o mérito do ato administrativo não se furta ao controle jurisdicional, conquanto isso deva ser empregado com redobradas cautelas.

*ATO ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Ao controle judicial submete-se não apenas a legalidade do ato administrativo, como também a observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e, uma vez verificada a desproporção entre a multa aplicada e a infração cometida, cabe ao Judiciário adequá-la a parâmetros razoáveis. 2. Apelação não provida. 3. Peças liberadas pelo Relator, em 03/02/2009, para publicação do acórdão. (TRF-1 - AC: 20899 DF 1997.34.00.020899-0, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUCIANO TOLENTINO AMARAL, Data de Julgamento: 03/02/2009, 7. TURMA, Publicação: 20/02/2009 e-DJF1 p.370)*

## 2.18. AUTOEXECUTORIEDADE ADMINISTRATIVA:

Note-se, ademais, que administrar é aplicar a lei de ofício, como dizia o jurista Cirne Lima. Assim, por óbvio, o Poder Executivo não carece de prévia franquia judicial para gerir a coisa pública, exceção feita aos casos pontuais em que a jurisdição de primeira palavra é imposta pela Constituição (por exemplo, prévia franquia judicial para a interceptação telefônica e telemática, prévia autorização judicial para a realização de busca e apreensão domiciliar, com as ressalvas promovidas no art. 5, XI, Constituição/88 etc).

Ora, sabe-se que *"A presunção de veracidade inverte o ônus da prova: é errado afirmar que a presunção de legitimidade produz esse feito, uma vez que, quando se trata de confronto entre o ato e a lei, não há matéria de fato a ser produzida; nesse caso, o efeito é apenas o anterior, ou seja, o juiz só apreciará a nulidade se arguida pela parte."* (PIETRO, Maria Sylvania Z. **Direito administrativo**. 18. ed. SP: Atlas, 2005, p. 192).

Com efeito, em regra, os atestados, certidões e afirmações de servidores públicos possuem, em seu favor, a presunção de autenticidade do que se encontra declarado. Do contrário, a atividade administrativa se tornaria praticamente inviável. Não houvesse tal presunção, dever-se-ia juntar, a cada certidão, um vídeo, uma fotografia acompanhada de duas testemunhas etc. Deve-se atentar, porém, para as importantes ressalvas promovidas por Lúcia Vale Figueiredo, no que toca à transposição desses vetores para o âmbito do processo administrativo sancionador:

*"Se os atos administrativos desde logo são imperativos e podem ser exigíveis (i.e., tornam-se obrigatórios e executáveis), há de militar em seu favor a presunção iuris tantum de legalidade.*

*Todavia, como bem assinala Celso Antônio, a presunção se inverte quando os atos forem contestados em juízo ou, diríamos nós, também fora dele, quando contestados administrativamente. Caberá à Administração provar a estrita conformidade do ato à lei, porque ela (Administração) é quem detém a comprovação de todos os atos e fatos que culminaram com a emanção do provimento administrativo contestado.*

*Determinada, p.ex., a demolição de imóvel por ameaça à incolumidade pública, se houver contestação em juízo, deverá a administração provar (por meio de estudos técnicos ou pareceres, de profissionais competentes) que o imóvel ameaçava ruir e que desse fato resultava a periclitada da incolumidade pública.*

*De outra parte, se a regra de que a prova é de quem alega não fosse invertida, teríamos, muitas vezes, a determinação feita ao administrado de prova impossível, por exemplo, da incorrência da situação de fato. A prerrogativa de tal importância - presunção de legalidade - deve necessariamente corresponder, se houver confronto, a inversão do onus probandi. Isso, é claro, em princípio.*

*Trazemos agora a contexto a aplicação de sanções. Muita vez torna-se difícil - ou quase impossível - provar que o sancionado não incorreu nos pressupostos da sanção (a prova seria negativa). Caberá, destarte, à Administração provar cabalmente os fatos que a teriam conduzido à sanção, até mesmo porque, em face da atuação sancionatória, vige, em sua plenitude, o inciso LIV, art. 5º do texto constitucional.*

*Na verdade, quando os atos emanados forem decorrentes de infrações administrativas ou disciplinares não há como não se exigir da Administração a prova contundente da existência dos pressupostos fáticos para o ato emanado. Para isso, a motivação do ato é de capital importância." (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. SP: Malheiros, 2001, p. 171-172)*

Reporto-me também à seguinte lição de Justen Filho:

*"A autoexecutoriedade indica a possibilidade de a Administração Pública obter a satisfação de um direito ou de dirimir um litígio de que participa sem a intervenção imediata do Poder Judiciário, produzindo atos materiais necessários a obter o bem da vida buscado. A autoexecutoriedade pode conduzir obviamente ao impedimento da prática de certos atos pelos particulares. (...)*

*Não há vedação radical ao uso da força pela Administração Pública, na medida em que tal seja a solução adequada para a realização do Direito. Mas o uso da força deverá refletir um devido processo legal, sendo acompanhado da observância de todas as formalidades comprobatórias necessárias e das garantias inerentes ao processo. Mais ainda, não se admite o uso da força mediante mera invocação de fórmulas genéricas determinadas, tais como interesse público, bem comum, segurança, etc. Deve-se identificar, de modo concreto, o bem jurídico tutelado e expor o motivo pelo qual se reputa que a força deva ser utilizada. É evidente que existem situações concretas emergenciais em que o cumprimento destas formalidades é impossível." (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraivap. 207)*

Enfim, desde que realmente se trate de uma imposição/atuação abusiva, excessiva - ou manifestamente ineficiente e inadequada -, o Poder Judiciário deve reconhecer a sua invalidade, com o fim de assegurar os direitos fundamentais.

*PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. DEMOLIÇÃO DE EDIFÍCIO IRREGULAR. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. AUTO-EXECUTORIEDADE DA MEDIDA. ART. 72, INC. VIII, DA LEI N. 9.605/98 (DEMOLIÇÃO DE OBRA). 1. A demolição de obras é sanção administrativa dotada de auto-executoriedade, razão pela qual despicienda a ação judicial que busque sua incidência. 2. Mesmo que a Lei n. 9.605/98 autorize a demolição de obra como sanção às infrações administrativas de cunho ambiental, a verdade é que existe forte controvérsia acerca de sua auto-executoriedade (da demolição de obra). 3. No caso concreto, não se trata propriamente de demolição de obra, pois o objeto da medida é edifício já concluído - o que intensifica a problemática acerca da incidência do art. 72, inc. VIII, da Lei n. 9.605/98.4. A presente ação civil pública tem como objetivo, mais do que a demolição do edifício, também a recuperação da área degradada. (TRF-4 - AC: 3084 SC 2009.72.00.003084-1, Relator: NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Data de Julgamento: 08/02/2011, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 16/02/2011)*

## 2.19. LIVRE INICIATIVA E CONTROLE ESTATAIS:

De outro tanto, como notório, a História tem conhecido distintas formas de produção. As comunidades políticas há conviveram com o vergonhoso modo escravista, com o regime de vassalagem, com propostas socialistas e também com o regime capitalista, com todas as suas muitas variáveis.

Grosso modo, há modelos que advogam uma economia planificada, em que um órgão central detém o controle absoluto do que é produzido e consumido, ditando a forma como devem ser distribuídos e redistribuídos. De certo modo, essa foi a ambição do regime da extinta URSS. A crítica é que, por aniquilar o estímulo individual pelo incremento da própria riqueza (egoísmo individual, teorizado por Adm Smith na obra 'riqueza das nações', e por Bernard Mandeville, na sua 'fábula das abelhas'), esse modelo acaba por asfixiar o crescimento econômico.

Já a concepção contrária, de conteúdo liberal, atribui a cada sujeito a decisão a respeito do que fazer com os seus próprios talentos e também com o seu patrimônio. Ao invés de se advogar uma propriedade coletiva do excedente econômico, esse ideário funda-se nos institutos da propriedade privada e do contrato. De certo modo, a República Federativa do Brasil adotou um liberalismo mitigado, a exemplo daquele propugnado por John Maynard Keynes, para quem o sistema político deveria assegurar o mínimo existencial, a fim de se garantir a própria subsistência do sistema econômico. Daí a necessidade de aposentadoria, salário mínimo, auxílios, cláusulas de impenhorabilidade, até mesmo para se garantir um mercado consumidor efetivo, distribuído entre distintas camadas sociais.

A Lei Maior reconheceu o direito de propriedade, mas também impôs limites ao seu exercício, tornando-o funcional (art. 5º, XXIII, CF). Reconheceu que a República brasileira está assentada no reconhecimento do valor social do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*, CF), mas também assegurou inúmeros mecanismos de intervenção estatal na economia, como cediço. Convém ter em conta a antiga lição de José Afonso da Silva, ainda bastante atual:

*"Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que 'liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidades de submeter-se às limitações postas pelo mesmo.' É legítima, enquanto exercida no interesse da Justiça Social. Será ilegítima, quando exercida com o objeto de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.*

*Cumprido, então, observar que a liberdade de iniciativa econômica não sofre compressão só do Poder Público. Este efetivamente o faz legitimamente nos termos da lei, quer regulando a liberdade de indústria e comércio, em alguns casos impondo a necessidade de autorização ou de permissão para determinado tipo de atividade econômica, quer regulando a liberdade de contratar, especialmente no que tange às relações de trabalho, mas também quanto à fixação de preços, além da intervenção direta na produção e comercialização de certos bens.*

*Acontece que o desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada, na medida em que a concentração capitalista impede ou estorva a expansão de pequenas iniciativas econômicas." (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 726)*

Daí o igual relevo do art. 1.228, §1º, do Código Civil/2002: "O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas."

Reporto-me também aos seguintes julgados prolatados pelo STF:

*"American Virginia Indústria e Comércio Importação Exportação Ltda. pretende obter efeito suspensivo para recurso extraordinário admitido na origem, no qual se opõe a interdição de estabelecimentos seus, decorrente do cancelamento do registro especial para industrialização de cigarros, por descumprimento de obrigações tributárias. (...) Cumprido sublinhar não apenas a legitimidade deste outro propósito normativo, como seu prestígio constitucional. A defesa da livre concorrência é imperativo de ordem constitucional (art. 170, IV) que deve harmonizar-se com o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput). Lembro que 'livre iniciativa e livre concorrência, esta como base do chamado livre mercado, não coincidem necessariamente. Ou seja, livre concorrência nem sempre conduz à livre iniciativa e vice-versa (cf. Farina, Azevedo, Saes: Competitividade: Mercado, Estado e Organizações, São Paulo, 1997, cap. IV). Daí a necessária presença do Estado regulador e fiscalizador, capaz de disciplinar a competitividade enquanto fator relevante na formação de preços ...' Calixto Salomão Filho, referindo-se à doutrina do eminente Min. Eros Grau, adverte que 'livre iniciativa não é sinônimo de liberdade econômica absoluta (...). O que ocorre é que o princípio da livre iniciativa, inserido no caput do art. 170 da CF, nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada.' A incomum circunstância de entidade que congrega diversas empresas idôneas (ETCO) associar-se, na causa, à Fazenda Nacional, para defender interesses que reconhece comuns a ambas e à própria sociedade, não é coisa de desprezar. Não se trata aqui de reduzir a defesa da liberdade de concorrência à defesa do concorrente, retrocedendo aos tempos da 'concepção privatística de concorrência', da qual é exemplo a 'famosa discussão sobre liberdade de restabelecimento travada por Rui Barbosa e Carvalho de Mendonça no caso da Cia. de Juta (Revista do STF (III), 2/187, 1914)', mas apenas de reconhecer que o fundamento para a coibição de práticas anticoncorrenciais reside na proteção a 'ambos os objetos da tutela: a lealdade e a existência de concorrência (...). Em primeiro lugar, é preciso garantir que a concorrência se desenvolva de forma leal, isto é, que sejam respeitadas as regras mínimas de comportamento entre os agentes econômicos. Dois são os objetivos dessas regras mínimas. Primeiro, garantir que o sucesso relativo das empresas no mercado dependa exclusivamente de sua eficiência, e não de sua 'esperteza comercial' - isto é, de sua capacidade de desviar consumidores de seus concorrentes sem que isso decorra de comparações baseadas exclusivamente em dados do mercado.' Ademais, o caso é do que a doutrina chama de tributo extrafiscal proibitivo, ou simplesmente proibitivo, cujo alcance, a toda a evidência, não exclui objetivo simultâneo de inibir ou refrear a fabricação e o consumo de certo produto. A elevada alíquota do IPI caracteriza-o, no setor da indústria do tabaco, como tributo dessa categoria, com a nítida função de desestímulo por indução na economia. E isso não pode deixar de interferir na decisão estratégica de cada empresa de produzir ou não produzir cigarros. É que, determinada a produzi-lo, deve a indústria submeter-se, é óbvio, às exigências normativas oponíveis a todos os participantes do setor, entre as quais a regularidade fiscal constitui requisito necessário, menos à concessão do que à preservação do registro especial, sem o qual a produção de cigarros é vedada e ilícita." (AC 1.657-MC, voto do Rel. p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento em 27-6-2007, Plenário, DJ de 31-8-2007.)*

*"É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus arts. 1º, 3º e 170. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado'; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências*

tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (arts. 23, V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição). Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer são meios de complementar a formação dos estudantes." (ADI 1.950, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-11-2005, Plenário, DJ de 2-6-2006.)

*"A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo - não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública - que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) - não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade." (RE 205.193, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-2-1997, Primeira Turma, DJ de 6-6-1997.)*

Percebe-se, tanto por isso, que - em que pese deva ser assegurada a liberdade de empresa (art. 170, caput, Constituição) -, cabe ao Estado fiscalizar o exercício de atividades de risco, sobretudo quando possam comprometer a saúde da população e os interesses de gerações presentes e futuras.

Sem dúvida que *"A empresa é a célula essencial da economia de mercado e cumpre relevante função social, na medida em que, ao explorar a atividade prevista em seu objeto e ao perseguir seu objetivo - o lucro -, promove interações econômicas (produção ou circulação de bens ou serviços) com outros agentes do mercado, consumindo, vendendo, gerando empregos, pagando tributos, movimentando a economia, desenvolvendo a comunidade em que está inserida, enfim, criando riqueza e ajudando no desenvolvimento do país, não porque esse seja seu objetivo final - de fato, não o é -, mas simplesmente em razão de um efeito colateral benéfico (que os economistas chamam de externalidade positiva) do exercício da sua atividade." (SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na lei n. 11.101/2005**. Coimbra: Almedina. 2016. p. 73).*

Todavia, convém também ter em conta *"Nem toda empresa merece ser preservada. Não existe, no direito brasileiro ou em qualquer outro dos que temos notícia, um princípio da preservação da empresa a todo custo. Na verdade, a LREF consagra, no sentido exatamente oposto, um princípio complementar ao da preservação da empresa que é o da retirada do mercado da empresa inviável. Ora, não é possível - nem razoável - exigir que se mantenha uma empresa a qualquer custo: quando os agentes econômicos que exploram a atividade não estão aptos a criar riqueza e podem prejudicar a oferta de crédito, a segurança e a confiabilidade do mercado, é sistematicamente lógico que eles sejam retirados do mercado, o mais rápido possível, para o bem da economia como um todo, sempre com a finalidade de se evitar a criação de maiores problemas." (SCALZILLI. **Obra citada**. p. 77).*

Essas limitações à livre iniciativa devem ser tomadas em devida conta quando em causa empreendimentos potencialmente lesivos ao ambiente.

## 2.20. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS:

O professor de Direito Administrativo José dos Santos Carvalho Filho explicita que as *"Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários determinadas obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social"*. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011, p. 730).

Ainda segundo José Carvalho Filho:

*"É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da obrigação de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita-se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aqueles em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistoria em elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.*

*No caso de limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar a cabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida, ainda que em detrimento dos interesses individuais dos proprietários. Decorrem elas do ius imperii do Estado que, como bem observa Hely Lopes Meirelles, tem o domínio eminente e potencial sobre todos os bens de seu território, de forma que, mesmo sem extinguir o direito do particular, tem o poder de adequá-lo coercitivamente." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011, p. 731)*

Vê-se que essa categoria admite uma concepção ampla e também uma leitura restrita; quanto ao conceito amplo, qualquer restrição legislativa - por exemplo, a imposição de que o exercício do direito de propriedade cumpra sua função social (art. 1.228, CC/02) - poderia ser entendida como projeção do poder de polícia (ou seja, como uma limitação imposta pela Administração Pública). Em sentido restrito, porém, as limitações administrativas possuem as seguintes características, segundo o juiz Luis Manuel Fonseca Pires:

*"Enfim, segundo toda a doutrina que declinamos podemos indicar, em geral, as seguintes características das limitações administrativas à liberdade e propriedade: a) trata-se de uma manifestação da função administrativa; b) fundamenta-se na supremacia geral; c) absolutamente subordinada à ordem jurídica; d) caracteriza-se pela prática de atos de império, o que significa dizer que decorrem da manifestação de um poder de autoridade; e) tratam da conformação de direitos e da manutenção da ordem jurídica; f) podem fundar-se numa competência discricionária ou vinculada, mas em qualquer caso se trata de um dever da Administração, e não simples faculdade; g) pela ótica da finalidade última que se quer alcançar caracteriza-s, para parcela significativa da doutrina, por ser um não-fazer, pois se deseja que o administrado não se comporte de forma a prejudicá-lo si ou a terceiros; h) em alguns casos há a autoexecutoriedade." (PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações administrativas à liberdade e propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 204-205)*

No dizer de José dos Santos Carvalho Filho, por seu turno, as limitações administrativas *"serão sempre gerais, porque, contrariamente ao que ocorre com as formas interventivas anteriores, as limitações não se destinam a imóveis específicos, mas a um grupamento de propriedade em que é dispensável a identificação. Há, pois, indeterminabilidade acerca do universo de destinatários e de propriedades atingidas pelas limitações."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 732).

Há também quem dissocie limitação administrativa, de um lado, e restrição a direitos, de outro. A limitação administrativa trataria de atribuir os contornos, próprios ao exercício do direito (por exemplo, a obrigação de que o proprietário do imóvel reserve espaço do imóvel para a calçada). A restrição ao direito envolveria uma limitação ao exercício de um direito, cujos contornos já teriam sido previamente delimitados pelo ordenamento.

Dado o caráter geral, no mais das vezes, ditas limitações administrativas não ensejarão o dever de reparação de danos por parte da Administração Pública, cumprindo atentar para a lição de Carvalho Filho:

*"Sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. As normas genéricas, obviamente, não visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, abrangem quantidade indeterminada de propriedades. Desse modo, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca direitos subjetivos. Por outro lado, não é prejuízo individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade.*

*É mister salientar, por fim, que inexistente causa jurídica para qualquer tipo de indenização a ser paga pelo Poder Público. Não incide, por conseguinte, a responsabilidade civil do Estado geradora do dever indenizatório, a não ser que, a pretexto de impor limitações gerais, o Estado cause prejuízo a determinados proprietários em virtude de conduta administrativa. Aí sim, haverá vício na conduta e ao Estado será imputada a devida responsabilidade, na forma do que dispõe o art. 37, §6º, Constituição." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011, p. 733).*

Semelhante é a análise do juiz Fonseca Pires: "Identificada a natureza jurídica das restrições administrativas - trata-se de espécie de sacrifício de direito - é preciso então traçar os limites dos danos indenizáveis. (...) Outra consequência lógica da natureza jurídica das restrições administrativas é que se o esvaziamento total ou parcial de um direito ocorre por uma autorização do ordenamento jurídico, como ocorre com as desapropriações, servidões e tombamentos, é preciso aplicar, por analogia, o mecanismo da expropriação de direitos, o que significa, em última análise, a exigência de prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do art. 5º, inc. XXIV, Constituição." (PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações administrativas à liberdade e propriedade**. SP: Quartier Latin, 2006, p. 323).

Atente-se para o seguinte julgado, emanados do STF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público. II. - R.E. não conhecido. (RE 140436, CARLOS VELLOSO, STF.)

Ademais, "Reserva Florestal Serra do Mar: indenização. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à Reserva Florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa propriedade." (RE 471.110-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 14-11-2006, Primeira Turma, DJ de 7-12-2006)

O Superior Tribunal de Justiça - STJ tem enfatizado, em diapasão contrário, que limitações administrativas decorrentes de imposições gerais não seriam suscetíveis de indenização:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DECRETO ESTADUAL 10.251/77. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR. ESVAZIAMENTO DO CONTEÚDO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERAL. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DA PRIMEIRA SEÇÃO. DISSÍDIO NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL SOBRE O QUAL RECAI A DIVERGÊNCIA. 1. O acórdão de origem seguiu a jurisprudência consolidada nesta corte no sentido de que, para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o estado assumira a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, mesmo após a edição do decreto estadual 10.251/77, que criou o parque estadual da serra do mar. 2. Não é possível conhecer do recurso especial no tocante à alegada divergência jurisprudencial. Isso porque mesmo nas hipóteses em que se alega divergência jurisprudencial no apelo excepcional, é necessária a indicação do dispositivo da legislação infraconstitucional federal sobre o qual recai a divergência, sob pena de atração da Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia". 3. Agravo regimental não provido. ..EMEN: (AGA 201001551917, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:09/03/2012 ..DTPB:.)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DECRETO ESTADUAL 9.914/77. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DE ILHABELA. ESVAZIAMENTO DO CONTEÚDO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERAL. 1. O ato administrativo que criou o Parque Estadual de Ilhabela não impôs aos proprietários outras restrições que não aquelas decorrentes da legislação constitucional e infraconstitucional, sendo certo que essas limitações administrativas, de caráter geral, não constituem direito que ampare qualquer indenização. 2. Cumpre ressaltar, outrossim, que o recorrido, ao adquirir o imóvel em foco, o fez com pleno e prévio conhecimento das restrições já existentes sobre o mesmo, advindas da legislação federal, fato que não se coaduna com a afirmação de aniquilamento da propriedade em virtude de apossamento que não ocorreu. 3. Recurso especial provido. ..EMEN: (RESP 200601772531, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:05/11/2010 ..DTPB:.)

Aquela Corte Superior tem promovido, todavia, a seguinte diferenciação: "(...) 3. A limitação administrativa distingue-se da desapropriação; nesta há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante, com integral indenização; naquela há, apenas, restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização. Limitações administrativas são, p. ex., a proibição de desmatamento de parte da área florestada em cada propriedade rural. Mas, se o impedimento de desmatamento de área florestada atingir a maior parte da propriedade ou sua totalidade, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009. 35º ed., págs. 645/646). 4. Não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta. (...) (AGRESP 201100196250, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:13/04/2011 ..DTPB:, omite parte da ementa)

Nesse mesmo sentido, leia-se:

"(...) 1. Esta Corte Superior entende que é indevida qualquer indenização em favor dos proprietários dos terrenos em área de preservação permanente, salvo se comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes. 2. In casu, o Tribunal a quo fixou expressamente que foram os decretos municipais os atos que realmente esvaziaram o conteúdo econômico da propriedade. Portanto, comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes, cabe a indenização em favor dos proprietários dos

*terrenos em área de preservação permanente. 3. A decisão monocrática ora agravada baseou-se em jurisprudência do STJ, razão pela qual não merece reforma. 4. Agravo regimental não provido. ..EMEN:" (AGA 200901145954, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:20/09/2010 ..DTPB:.)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. MATA ATLÂNTICA. DECRETO 750/1993. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. REVOGAÇÃO DO DECRETO. PERDA DO OBJETO. TAMANHO DO IMÓVEL. IRRELEVÂNCIA. SÚMULA 7/STJ. INAPLICABILIDADE. 1. Hipótese em que o aresto recorrido afastou a prescrição quinquenal e determinou a realização de perícia para aferir se as restrições ao aproveitamento da vegetação da Mata Atlântica trazidas pelo Decreto 750/1993 caracterizam desapropriação indireta ou mera limitação administrativa. 2. A matéria recursal restringe-se a interpretar os efeitos do Decreto 750/1993 e a consequente incidência da norma prescricional quinquenal, prevista no Decreto 20.910/1932, o que é cabível em Recurso Especial. Inaplicabilidade da Súmula 7/STJ. PERDA DO OBJETO 3. Após o julgamento da Apelação, o Decreto 750/1993 foi expressamente revogado pelo art. 51 do Decreto 6.660/2008, que regulamenta a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006). 4. Com a revogação do ato especificamente apontado pelos recorridos como ensejador da desapropriação indireta, configura-se a perda do objeto da ação a ensejar sua extinção sem resolução de mérito. DECRETO 750/93 - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA 5. O STJ pacificou o entendimento de que o Decreto 750/1993 estabeleceu mera limitação administrativa, e não desapropriação indireta, pois não excluiu o domínio particular sobre a terra, mas apenas condiciona o exercício dos direitos inerentes à propriedade. PRECEDENTES DO STJ 6. Cito precedentes nesse sentido: EDcl nos EDcl no REsp 1099169/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 11.6.2013; REsp 1.120.304/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.5.2013; REsp 752.232/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 19.6.2012; AgRg no Ag 1.337.762/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 12.6.2012; AgRg nos EDcl no REsp 1.116.304/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.12.2011; REsp 1.275.680/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1.12.2011; AgRg no REsp 1.204.607/SC, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 17.5.2011; AgRg no REsp 404.791/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 26.4.2011; AgRg no REsp 934.932/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 26.5.2011; AgRg nos EREsp 752.813/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 9.5.2011; AgRg no Ag 1.221.113/SC, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 17.2.2011; REsp 1.126.157/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 5.11.2010; REsp 1.180.239/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20.9.2010; REsp 1.172.862/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26.3.2010; EREsp 922.786/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15.9.2009; REsp 1.171.557/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24.2.2010. 7. Na origem, o presente caso foi julgado conjuntamente com sete outros, sendo idêntico ao dos Recursos Especiais 1.098.162/SC (Rel. Min. Eliana Calmon), e 1.098.163/SC e 1.099.428/SC (Rel. Min. Humberto Martins), em que, mesmo em se tratando de minifúndios, reconheceu-se que o Decreto 750/93 fixou limitação administrativa e que se aplicou a prescrição quinquenal. AUSÊNCIA DE REDUÇÃO DA ÁREA CULTIVADA 8. Cabe observar que, no caso dos autos, o Decreto 750/1993 não diminuiu a área então cultivada pelos recorridos, até porque não há Mata Atlântica na lavoura. Apenas impediu nova supressão da cobertura florística, especificamente a vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração. O efeito possível do Decreto é restringir a ampliação do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração já existente. MINIFÚNDIOS 9. Caso os minifúndios sejam excluídos da jurisprudência relativa à limitação administrativa, o STJ estará afastando a aplicação da lei em relação à maioria absoluta dos imóveis rurais na região Sul do Brasil. Registre-se que só em Santa Catarina, segundo dados oficiais, existem 167.335 pequenas propriedades rurais. O que seria exceção à jurisprudência deste Tribunal tornar-se-ia a regra para o local, contribuindo-se para a desproteção dos 5% de Mata Atlântica que restam no País. CONCLUSÃO 10. Agravo Regimental provido. ..EMEN: (AGRESP 200802230436, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:04/10/2013 RSTJ VOL.:00233 PG:00156 ..DTPB:.)*

Junto ao eg. Tribunal Regional da 4ª Região, colho o que segue:

*UNIÃO. IBAMA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESCRIÇÃO. INDENIZAÇÃO. Jurisprudência vem se manifestando pela configuração de desapropriação indireta nas hipóteses de restrições ao uso da propriedade decorrentes da instituição de área de reserva ambiental, tendo em conta, principalmente, a limitação imposta na exploração do bem, vaziado em seu conteúdo econômico. A questão da indenizabilidade ou não das limitações administrativas transfere-se para o âmbito da jurisprudência, ora deferindo-a, ora afastando-a. Isso se dá, principalmente, pelo fato de que o conceito doutrinário não pode ser adotado de forma imutável. Para tanto, o julgador deve levar em consideração a extensão da restrição imposta ao direito de propriedade e as condições pessoais do proprietário. (AG 200704000025830, VÂNIA HACK DE ALMEIDA, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 18/04/2007.)*

*DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO OU ÁREA DE LOTEAMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA DEFINIÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO E SOBRE A RESTRIÇÃO E DESAPOSSAMENTO. - Existente dúvida sobre as terras objeto da desapropriação, qual seja, se pertencem à área de preservação ou se serviram de loteamento implantado e aprovado por órgão público. - É necessário aferir se realmente a área é de preservação permanente. - A determinação de que a área é de preservação permanente não retira a propriedade dos autores e o dever de indenizar pelo seu desapossamento. A indenização certamente será diferenciada em face da restrição ao direito de propriedade, mas não será excluída. - A circunstância de haver restrições ao uso não afasta o direito à indenização, sendo certo que limitações administrativas não podem chegar ao ponto de aniquilar o direito de propriedade. - Resultou duvidoso, também, o fato do desapossamento. - Não há elementos suficientes neste autos a permitir um juízo definitivo sobre, em primeiro lugar, se a área realmente é de preservação e, segundo, se houve restrição ou desapossamento da área. - Em consequência, a sentença é de ser anulada para que a prova seja complementada e esclarecida. (AC 200404010159969, VÂNIA HACK DE ALMEIDA, TRF4 - TERCEIRA TURMA, DJ 08/06/2005 PÁGINA: 1404.)*

Vê-se que a questão gravita em torno do alcance da limitação administrativa; caso ela tenha esvaziado a destinação econômica de determinado bem, comprometendo uma atividade mercantil, p.ex., a reparação será devida. Isso deve ser demonstrado, todavia, no processo pelo interessados, observadas a formas e ritos adequados para tanto.

## 2.21. NOTAS SOBRE A TUTELA AMBIENTAL:

Há distintas percepções de mundo, como sabido.

Determinados povos sentem-se em verdadeiro amálgama com a natureza (os *Amondawa*, por exemplo). Melhor dizendo, algumas comunidades não promovem essa separação sujeito/mundo, não distinguem a cultura e a natureza. Algumas nações possuem, pois, a concepção do tempo como um círculo, uma espécie de 'eterno retorno' nietzscheano. Elas miram o tempo da colheita, da pesca, o tempo das chuvas. O tempo não é compreendido como algo escasso, prestes a acabar, mas, como o modo como as coisas se dão, tendendo a retornar (o *Karma*).

A tradição judaico-cristã projeta, porém, uma ideia unidirecional do tempo. O passado jamais se repete; a vida caminha para o progresso, na medida em que o futuro não será mera cópia do passado. O tempo se dá mediante uma espécie de espera e estado de prontidão, seja a espera pelo Messias (tradição Judaica), seja a espera pelo retorno do Cristo (tradição Cristã). Leia-se, a respeito, Juan Ramón Capella. **Os cidadãos servos.** Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998. Leia-se também KOPENAWA, Davi; BRUCE, Albert. **A queda do céu:** palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Para esse ideário, viver é gastar tempo. Ou, ainda, *time is money*, como se diz comumente hoje em dia. Isso se traduz no conhecido antropocentrismo: o homem imagina-se o centro da criação, como se todos os demais entes apenas houvessem sido criados e concebidos para a sua fruição e utilidade.

*"Pergunte a qualquer um na massa de gente obscura: qual o propósito da existência das coisas? A resposta geral é que todas as coisas foram criadas para nosso auxílio e uso prático! (...) Em resumo, todo o cenário magnífico das coisas é diária e confiantemente visto como destinado, em última instância, à conveniência peculiar do gênero humano. Dessa forma, o grosso da espécie humana arrogantemente se eleva acima das inúmeras existências que o cercam." (TOULMIN, G.H. apud THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural: mudanças de atitudes em relação às plantas e aos animais**. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 21)*

Cuida-se, por certo, da fábula do 'leão de Esopo'. Dado que é o homem quem conta a história, não é de estranhar que se coloque justamente no centro do mundo, imaginando-se a criatura mais perfeita, concebida à imagem de Deus. Questões metafísicas à parte, o fato é que essa concepção antropocêntrica ainda está impregnada nas nossas práticas cotidianas. O homem usa e abusa do meio circundante, queima florestas, extingue espécies animais, lança bombas, tortura humanos e outros animais sencientes, degrada as condições indispensáveis para a preservação da vida - e a vida é uma verdadeira singularidade naquilo que conhecemos do universo. Ou seja, a vida é improvável e deve ser preservada.

Isso tem sido alvo de importantes e instigantes reflexões filosóficas, como bem revelam as obras de Peter Sloterdijk (**Esferas**: bolhas. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. São Paulo: Estação Liberdade. 2016), de Umberto Galimberti (**Psiche e technè**: o homem na idade da técnica. São Paulo: Paulus. 2006), dentre outras. Afinal de contas, desde que Prometeu subtraiu aos deuses a técnica - o domínio do fogo -, e a entregou aos humanos, segundo a mitologia grega, a história da humanidade tem sido imaginada como uma pretensa superação da natureza em prol da civilização, convertendo-se o natural em artificial. E isso não sem pouca violência.

A técnica tem sido imaginada, desse modo, como uma projeção da razão estratégica, pela qual se escolhem meios adequados a fins dados; fins esses que rotineiramente não são colocados em questão - não são alvo de debates -, por conta da alienação. Ao mesmo tempo em que a tecnologia ensejou considerável complexidade na relação do homem consigo e com os outros, ela também aumentou significativamente a capacidade de degradação. Basta o apertar de botões - Bomba atômica BDS 220 -, e alguns poucos humanos podem tonar inviável a vida na terra, para as presentes e futuras gerações. Há muito, os filósofos têm denunciado essa progressiva conversão da técnica - até então compreendida como um meio - em uma espécie de fim em si. Um dos exemplos mais conhecidos é da conversão do dinheiro (um meio para a obtenção de produtos e serviços), em um fim em si, como se alguém pudesse ter a meta de acumular, por meramente acumular, muito dinheiro.

Isso se traduziu na reificação do homem - denunciada por Karl Marx ao tratar do fetiche da mercadoria -, tema retomado por Adorno, Althusser, Horkheimer e tantos outros (Escola de Frankfurt). É o que também se dá na corriqueira degradação da quantidade em qualidade, dialética já denunciada por Friedrich Hegel na sua Ciência da Lógica, como se o simples fato de algo ser abundante fosse necessariamente bom. Que o diga a sacralização das estatísticas, com seus conhecidos problemas (HUFF, Darrel. **How to lie with statistics**. Nova Iorque: WW Norton and Company. 1954).

No final das contas, esse alerta foi promovido por Max Weber, ao tratar do desencantamento do mundo; e encontra-se também muito bem verbalizado no livro de fantasia **the mists of Avalon** (Marion Bradley), ao se confrontar com a racionalização do sagrado. No essencial, porém, o fato é que a tradição ocidental acabou por imaginar uma dissociação entre a humanidade e a natureza, como se a quintessência do humano fosse dada pela tentativa de superar sua condição inicial, por meio da cultura, da civilização. Com isso, não raro, há o imaginário de que natureza deva ser concebida como simples matéria-prima, como meio de produção para as fábricas. Ou então supõe-se - o que não deixa de ser retrato da mesma ideia de domínio e controle - que a natureza deva ser concebida como um museu intocável, guarnecida a sete chaves, impedindo-se o contato dos próprios humanos, geralmente das pessoas mais pobres, alijadas da fruição de parques etc.

Esse dilema está presente, sabe-se bem, no âmago do direito ambiental, no que toca ao alcance do desenvolvimento sustentável. No final das contas, as questões acabam sendo: "qual o grau de poluição tolerável?" "quem o define?" O problema é que problemas de tal ordem são altamente complexas, sobretudo por tocarem de perto os interesses de pessoas que ainda não nasceram e que talvez nem tenham a chance de nascer, se continuar a haver a degradação do mundo, no ritmo atual e tendencialmente mais acelerado, como facilmente se antevê.

Os povos advindos da invasão portuguesa e demais imigrantes promoveram pesado extrativismo no solo brasileiro, desde o ciclo do pau-brasil, passando pelo plantio da cana-de-açúcar, exploração da borracha, do café, chegando aos grandes pastos para criação de gado e campos de plantação de soja. Houve corte irresponsável e vergonhoso de parcela significativa da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica, para falar em apenas alguns dos mais conhecidos danos ambientais. Por mais que não se possa idealizar a atividade das nações nativas - imaginando o chamado 'indígena' como se fosse o Peri, índio Goitacá descrito por José de Alencar ou o Papa-capim de Maurício de Souza -, é fato sabido que, no geral, o extrativismo das nações nativas sempre foi promovido com grau menor de degradação, se confrontado com aquele realizado pelos povos descendentes dos europeus, na gradual formação da noção de brasilidade, a abranger também os povos aborígenes. Esse é um fato bem documentado. Claro que, na atualidade, não se pode partir de axiomas não demonstrados; havendo também casos em que membros de nações nativas parecem contribuir para a degradação ambiental, como revelam os noticiários sobre corte de madeira em certas localidades da Amazônia.

No geral, porém, pode-se muito mais conceber o contrário, dada a íntima relação entre nações nativas e a terra - concebida como causa e como forma de vida -, dado o cuidado de determinadas nações com as florestas, animais e rios, imaginando-os como parentes e amigos. A tutela ambiental não pode estar fundada na ideia de controle absoluto, imaginando que a forma correta de se preservar a natureza seja a eliminação do homem, mantendo a natureza em uma redoma. Sobre o tema, leia-se a obra já mencionada de KOPENAWA, Davi; BRUCE, Albert. **A queda do céu**: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Somos também parte da natureza; a tutela ambiental demanda necessariamente a proteção da própria humanidade. Proteger a natureza é proteger-nos. E não podemos nos proteger sem proteger o ambiente. Claro que carecemos de uma nova racionalidade, mais empatia com as distintas formas de vida. Precisamos superar a arrogância do bicho homem, de modo a que possamos nos reconhecer no meio do problema, ao invés de nos imaginarmos observando o mundo à distância, como se estivéssemos protegidos do cataclismo que se avizinha. Se a Terra é a arca de Noé, não há Monte de Ararate que permita alguma salvação (gênesis 8). Se a Terra é a arca, ainda não se descobriu algum porto seguro, que não esse no qual nos encontramos. Ou seja, não há nenhum ponto arquimediano, algum ponto em que possamos nos escorar e nos colocar a salvo, se a Terra/Gaia houver sido destruída.



Enfim, a temática ambiental coloca em causa os nossos deveres para com as pessoas ainda não nascidas e compromissos para com os animais não-humanos, seres que conosco compartilham, repito, a dádiva de se viver, a tanto convergindo o art. 225 da Constituição Republicana.

## 2.22. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:

Ao final do século XVIII, o clérigo anglicano e economista Thomas Malthus fez a sua conhecida profecia de que a população mundial haveria de crescer em progressão geométrica, enquanto que o crescimento dos alimentos se daria em progressão aritmética. Isso implicaria que, passadas algumas décadas, a humanidade não mais teria o que comer, ensejando colapso da sociedade.

Sem dúvida que ele não contou com o desenvolvimento tecnológico, incrementado nos anos que lhe seguiram. De todo modo, o prognóstico de Malthus revela-se importante por destacar a tomada de consciência da questão ambiental, a impactar não apenas os membros de uma dada civilização, mas, também, seus descendentes. Como já disse alguém, não deixamos a Terra em herança para os que virão; nós a tomamos em empréstimo, dado que pertence à gerações futuras.

O fato é que, ao tempo em que o desenvolvimento tecnológico aprimorou a capacidade de se produzir alimentos, transpor fronteiras e se comunicar quase que instantaneamente, também ensejou um aumento significativo na poluição urbana e rural. Para além disso, novos riscos foram descortinados, a exemplo do conhecido caso *Contergan (Talidomida)*, e dos rompimentos de barragens de mineradoras, como ocorrido em solo brasileiro (casos *Mariana* e *Brumadinho*). Deve-se conjugar, enfim, a sociedade de consumo, de um lado, com a necessidade de zelo para com a questão ambiental, de outro.

Isso se traduziu na formação, em 1968, do chamado Clube de Roma, constituído por líderes políticos, empresariais, financeiros e intelectuais, com o fim de discutir a temática ambiental. Em 1971, aludido grupo divulgou seu relatório "limites para o crescimento", destacando ser premente a limitação do consumo. A isso seguiu-se, em 1972, a Conferência da ONU para o ambiente, congregando 113 países, dentre os quais o Brasil. Com isso, ganhava desenvolvimento a ideia de "desenvolvimento sustentável", termo cunhado por Maurício Strong, denotando a necessidade de se conjugar crescimento econômico com a tutela ambiental.

Essa concepção busca a conjugação da busca por crescimento econômico, desenvolvimento de novas tecnologias, incremento do nível de empregos etc. - de um lado -, com a imposição de limites à atividade econômica, exigindo-se prévia franquia estatal para atividades de risco e constante fiscalização a respeito dos impactos ambientais disso decorrentes. Durante a Conferência de Estocolmo, de 1972, sustentou-se que, ao contrário do que supunha o Clube de Roma, a solução não seria produzir menos; antes, seria produzir mais, só que com mais cautela. O problema estaria na racionalização das etapas produtivas.

Em 1983, as Nações Unidas criaram a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, orientada ao exame das questões mais urgentes da temática ambiental. Isso eclodiu, 09 anos depois, na conhecida Conferência da ONU para o meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro (Rio - 92). Ao final daquele ato, os países subscreverem uma declaração com 27 princípios, dentre os quais se encontrava o reconhecimento da importância do desenvolvimento sustentável.

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20, reafirmou esses compromissos internacionais. No que toca à legislação nacional, convém ter em conta que as Ordenações Filipinas, de 1603, já cominavam penas para quem cortasse árvores frutíferas, como se vê do Livro 5, Título 75. Conquanto tenham havido outras normas, indicando alguma preocupação ambiental, é fato que isso não se traduziu, infelizmente, em uma consciência coletiva sobre a importância da questão ambiental.

O sistema de proteção ambiental ganhou maior fôlego, no solo brasileiro, com a publicação da lei n. 6.938, de 1981, responsável pela instituição do sistema nacional do meio ambiente. Conforme dispôs o seu art. 2º, seu objetivo seria "*a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.*"

Vale a pena tomar em conta o seu art. 9º da lei n. 6.938/81, com a redação veiculada pela lei n. 7.804, de 1989:

*Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.*

A isso seguiu-se, no que releva, a Constituição de 1988, cujo art. 225 estipulou as principais diretrizes para a temática, alvo de considerações adiante.

## 2.23. DIREITO INDÍGENA:

Conquanto esse não seja o tema central desta causa, a questão das queimadas e desmatamento da Floresta Amazônica pode comprometer a qualidade de vida de nações nativas presentes no norte do país, a exemplo dos Yanomami, Ashaninka, Matis, Marubo, os Kayapós, dentre outros.

A República Federativa do Brasil ostenta o vergonhoso título mundial de ter sido uma das últimas nações a abolir a escravidão, tendo tratado seres humanos como se fossem objetos, negando-lhes todo e qualquer prerrogativa, privando-os até mesmo do direito ao nome e à memória. Ela também é conhecida pelo genocídio do povo nativo, exterminando a maioria das tribos que habitavam o solo nacional: tupis, tupinambás, aimorés, tapuias, aruaks, dentre outras.

Longe de ser uma estrada rumo ao progresso, promovida sob as luzes da razão, a História tem se revelado um encadeado de guerras e matanças, sendo asfaltada pelo sangue de pessoas vulneráveis, como já constatava Walter Benjamin:

*"Há um quadro de Klee que se chama Angelus Novus. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína sobre ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu." (BENJAMIN, Walter. **Teses sobre o conceito de história.** 1940)*

Como dizia o jesuíta Antônio Vieira, *"O verdadeiro objetivo era capturar índios: extrair de suas veias o ouro vermelho que sempre tem sido a mina daquela província!"* (Comentário de Antônio Vieiro citado por HEMMING, John. **Ouro vermelho: a conquista dos índios brasileiros.** Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: EDUSP. 2007. p. 1). Ninguém sabe ao certo quantos nativos havia em solo brasileiro ao tempo da invasão portuguesa, conquanto se suponha serem mais de três milhões. Na obra "ouro vermelho", Hemming discorre sobre as tentativas de se promover censo dos indígenas, o que costumava ser empreendido por época das batismos de conversões forçadas, contanto-se e mantendo-se registro de tais pessoas.

Ao que releva, é fato que a preservação das nações nativas, com seus usos e costumes, é uma imposição inerente à tolerância para com formas de vida distintas. O reconhecimento e respeito à cultura das nações nativas devem ser tomadas como bússolas para um conjunto de políticas públicas, por mais que nenhuma política seja capaz de apagar ou reparar o massacre e genocídio dos povos nativos brasileiros, a exemplo de tupinambás, curijós, tibirás e tantos outros.

Note-se que até a promulgação do Código Civil de 1916, *"o índio era identificado com pessoas incapazes e sujeito à tutela de juízes de órgãos, sempre dispostos a legalizar a retirada de crianças das aldeias, a título de adoção, e a ratificar transações lesivas aos índios."* (RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização: A integração das populações indígenas no Brasil moderno.** 7. ed. São Paulo: Global. 2017. p. 178). O estatuto da capacidade relativa foi regulamentado em 1928 (lei n. 5.484), submetendo o indígena à tutela do Estado, representado pelo SPI - Serviço de Proteção aos Índios, criado pelo Decreto 8.072, de 20.06.1910. Essa legislação estava orientada à integração do índio nos costumes-não-índios, distinguindo-se grupos nômades, arranchados ou aldeados, grupos reunidos em povoações indígenas e, por fim, grupos incorporados a centros indígenas.

Em alguma medida, a lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, manteve esse escopo de promoção da integração do nativo em uma comunhão nacional, intento incorporado à Constituição/1988, conforme seu conhecido art. 231 (ideologia integracionista). Convém ter em conta, de toda sorte, que *"Não é somente à terra e garantias legais à sua condição de índio que o SPI deve assegurar à população indígena. Cumprir defendê-la das doenças transmitidas pelos brancos, cuja alta letalidade em populações virgens de contágio ameaça levá-las à extinção, organizar sua economia de modo a permitir-lhe ao menos o provimento da própria subsistência; e, finalmente, assisti-las no processo de aculturação, para evitar mudanças violentas que poderiam traumatizar a vida tribal, pela impossibilidade de exercer os padrões tradicionais, quando novas motivações ainda não se desenvolveram para substituí-los."* (RIBEIRO, Darcy. **Obra citada.** p. 182).

O ponto é que os costumes indígenas não têm sido conhecidos e tampouco têm sido respeitados pelos não-índios. Isso tem ensejado uma espécie de engajamento compulsório dos índios na forma de vida ocidental, com precarização das suas relações sociais e colapso do seu sistema de crenças.

Ora, como explicita o prof. Marés Filho, *"Nada é mais dramaticamente parecido com a realidade dos direitos dos povos, escravos, índios, camponeses, mulheres e outros segmentos discriminados da sociedade latinoamericana do que o conto de Kafka, "Diante da Ley". Um homem passa a vida inteira diante da porta da Lei esperando para entrar, sempre há um impedimento, uma ressalva, uma proibição momentânea, uma ameaça, até que o homem morre. No momento de sua morte, vê que o porteiro fechará a porta e, interrogando a razão do fechamento, descobre que a porta estivera aberta somente para ele durante todo o tempo, e já que ele não entrara, não havia mais razão para a porta permanecer aberta. Assim os oprimidos quando chegam à porta da lei encontram um obstáculo, dificuldade, impedimento ou ameaça, mas o Estado e o Direito continuam afirmando que a porta está aberta, que a lei faz de todos os homens iguais, que as oportunidades, serviços e possibilidades de intervenção do Estado estão sempre presente para todos, de forma isonômica e cega. E a sistemática, usual, crônica injustiça da sociedade é apresentada como exceção, coincidência ou desventura. O Estado e seu Direito não conseguem aceitar as diferenças sociais e as injustiças que elas engendram e na maior parte das vezes as omitem ou mascaram, ajudando em sua perpetuação."* (MARÉS FILHO. **O direito envergonhado: o direito e os índios no Brasil.** Revista IIDH, vol 15. Costa Rica: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1990).

Esse debate foi entabulado, como notório, nos idos de 1550, entre Bartolomeu de las Casas, de um lado, e Juan Ginés de Sepulveda (Disputa de Valladolid), versando sobre a forma como os europeus haveriam de tratar as nações nativas, presentes em solo americano. Las Casas defendida os povos nativos, invocando como fundamento a Bíblia. Sepulveda defendia que fossem catequisados à forma e submetidos a trabalhos forçados, alegando uma pretensa superioridade espiritual dos europeus, os escravocratas.

Atente-se, assim, para o indispensável respeito às terras tradicionalmente ocupadas pelas nações nativas, seus costumes, línguas, tradições (art. 231, Constituição/1988 e lei n. 6.001/1973). Segundo estatísticas, o país contaria com cerca de 693 terras indígenas em diferentes estágios de regularização e demarcação administrativa, abrangendo um total de 238 etnias, com uma diversidade de cerca de 180 variações linguísticas. Segundo Curt e Terence Trennepohl, isso equivaleria a cerca de 113.190.570ha, para preservação da cultura dos povos que habitavam a Terra de Vera Cruz, antes do genocídio praticado ao longo dos séculos.

Ora, a lei nº 5.371/1967 foi responsável pela criação da Fundação Nacional do Índio, atribuindo-lhe a incumbência de estabelecer diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista brasileira, com respeito às nações nativas, com a promoção, ainda, da prestação da assistência médico-sanitária.

*Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades: I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados: a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais; b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes; c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional; d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas; II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização; III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas; IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios; V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional; VI - despertar, pelos*

*instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista; VII - exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio. Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.*

A lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio) dispôs sobre a necessária proteção das comunidades indígenas e a garantia de seus direitos, a serem observados pelas três esferas de governo.

*Art. 2º Cumpra à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos: I - estender aos índios os benefícios da legislação comum, sempre que possível a sua aplicação; II - prestar assistência aos índios e às comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional; III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição; V - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência; V - garantir aos índios a permanência voluntária no seu habitat, proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso; VI - respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes; VII - executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, os programas e projetos tendentes a beneficiar as comunidades indígenas; VIII - utilizar a cooperação, o espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, tendo em vista a melhoria de suas condições de vida e a sua integração no processo de desenvolvimento; IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes; X - garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis e políticos que em face da legislação lhes couberem.*

## 2.24. TUTELA DA FAUNA E DA FLORA:

Como registrei acima, a modernidade ainda está impregnada da suposição antropocêntrica, verbalizada por Protágoras (490 a 415 a. C.) e no mencionado capítulo do Gênesis, 24:26, de que o homem seria a medida de todas as coisas. Com isso, não raro, imagina-se o ser humano como centro do universo, como ponto arquimediano para se avaliar o *telos* da natureza, como se tudo fosse uma espécie de presente divino, entregue para seu deleite e destruição.

Em período mais recente, não obstante, confrontado com a sua imensa capacidade de extermínio, evidenciada com a explosão de bombas atômicas ao final da II Guerra Mundial, muitas pessoas têm buscado a construção de uma nova visão de mundo, a impor uma ética holística, que o desloque do pretense centro do mundo - como se fosse uma espécie de alma, de um ser *sui generis* dotado do *logos* -, para se reconhecer como um animal em meio a outros tantos, que com ele compartilham a mesma casa (*Oikos* - casa, origem das palavras ecologia e economia, por exemplo). Pensadores como Hans Jonas (**The imperative of responsibility: in search of an ethics for the technological age.** Chicago, IL: The University of Chicago Press. 1984), Edgar Morin (**Homeland earth.** Cresskill: Hampton Press), Umberto Galimberti (**Psiche e technè: o homem na idade da técnica.**São Paulo: Paulus. 2006) têm apontado novos caminhos, em prol de uma efetiva ética ambiental.

E isso exige o respeito, óbvio dizê-lo, às demais formas de vida que compartilham a 'nave Terra', conforme expressão do físico Carl Sagan. No âmbito normativo, isso se projetou com a publicação, em abril de 1979, da Diretiva 79/409/CEE, no âmbito da então Comunidade Europeia, quanto à proteção e conservação de pássaros selvagens (*Directive Oiseaux*), e Diretiva 92/43 CE, adotada em maio de 1992, sobre a conservação de *habitats* naturais e sobre fauna e flora selvagens, preconizando-se o zoneamento ecológico de espaços protegidos da União Europeia, para além da Convenção Internacional para Proteção dos Pássaros, aprovada em Paris em 18 de outubro/1950. Acrescente-se ainda a referência à Convenção Internacional da Pesca da Baleia (Washington, 02 de outubro de 1946, promulgada no Brasil pelo Decreto 28.524/1961); convenção internacional para proteção dos vegetais (Roma, 06 de dezembro de 1951), ratificada pelo Brasil em 14 de junho de 1961, Convenção Internacional para conservação do atum no Atlântico (Rio de Janeiro, 14 de maio de 1966, Decreto-lei 412, de 09 de janeiro de 1969), Convenção sobre a Conservação das espécies Migratórias pertencentes à fauna selvagem (Bonn, 23 de junho de 1979 - ratificada mediante Decreto 93.935, de 15 de janeiro de 1987), dentre outros.

Em solo brasileiro, o tema foi verbalizado pelo art. 225, §1º, VII, Constituição/1988, cujo conteúdo preconizou incumbir ao Poder Público "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." Para além disso, o tema é alvo de um conjunto de preceitos infraconstitucionais, como a lei n. 9.605/1998, lei n. 5.197/1967, lei n. 6.938/1981, para além de um conjunto de Resoluções do CONAMA.

Deveras, superando-se o antropocentrismo, também há "ideais de vida boa" relacionados ao sensocentrismo, biocentrismo e ecocentrismo: "O sensocentrismo (a ética centrada nos animais), também denominado de pathocentrismo, reafirma a consideração de valor aos animais não humanos. Assim, todos, também os animais não humanos com estado de consciência subjetivos, ou seja, aqueles que são capazes de experimentar sofrimento, sentir dor ou bem-estar, sendo seres sencientes, devem ser considerados. Geralmente, estão incluídos nesse grupo de consideração todos os vertebrados (mamíferos, aves, répteis, anfíbios e peixes), seres sencientes dotados de sistema nervoso sofisticado o suficiente para possibilitar a experiência dolorosa." (MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura de. **Direitos dos animais.** Porto Alegre, 2013, p. 36).

Por seu turno, o biocentrismo amplia o rol de preocupação, de modo a englobar - para além dos seres sencientes - também as plantas e até mesmo os organismos unicelulares. Já o ecocentrismo busca uma espécie de holismo, preocupando-se com a preservação do próprio ecossistema terrestre. Não se pode, por certo, imaginar alguma espécie de estado bucólico, destituído de conflitos. A natureza não se preocupa com o indivíduo (sua meta é a preservação da espécie mais adaptável). O leão come a ovelha, os vírus infectam humanos e, não raras vezes, populações inteiras de animais são dizimadas por força das forças inerentes à própria natureza, sem a intervenção do ser humano, responsável por converter o natural em artificial. Assim, não raro, vulcões lançam lavas e aniquilam a vida do entorno.

Deve-se ter em conta, todavia, esse vetor primordial: o ser humano não pode simplesmente aniquilar toda uma espécie animal, por seu puro deleite. Práticas como a caça, as touradas, rinhas de galo são intoleráveis, prestando-se apenas à manifestação de pulsões violentas (que a consciência moderna há de reprimir). Isso não significa - óbvio dizê-lo - que o homem não deva controlar as bactérias e vírus que contaminam humanos. Nem mesmo uma ética biocentrista pode exigir que crianças sejam sacrificadas em prol da simples preservação de organismos infecciosos e parasitários.

Todo cuidado é pouco nesse âmbito. Corre-se sempre o risco de se interferir na homeostase ambiental, causando efeitos reflexos indesejados. Ora, se não é dado falar em direitos dos animais não-humanos - por não deterem personalidade, ao menos segundo os institutos jurídicos atualmente vigentes -, pode-se muito bem falar em deveres fundamentais para com os animais, algo um tanto quanto distinto. Transcrevo, adeais, os arts. 2º e 3º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, de 15 de outubro de 1978 (UNESCO):

*Artigo 2º - 1. Todo o animal tem o direito de ser respeitado. 2. O homem, enquanto espécie animal, não pode atribuir-se o direito de exterminar os outros animais ou de os explorar, violando esse direito. Tem a obrigação de empregar os seus conhecimentos ao serviço dos animais. 3. Todos os animais têm direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem.*

Sei bem que muitas dessas cláusulas podem suscitar complexos debates filosóficos, sobretudo em nações como a nossa, em que muitas pessoas ainda vivem em condições degradantes, sem saneamento básico, sem acesso a serviços de saúde mínimos e que até mesmo passam fome. Esses axiomas valorativos retratam, todavia, uma nova consciência ética que tem sido desenvolvida e que cobra a responsabilidade do presente, a fim de que se preserve algum mundo para os nossos filhos e netos. É o que se infere da interessante obra de Peter Singer (**Libertação animal**. Trad. de Marly Winckler e Marcelo Cipolla. SP: Martins Fontes, 2013). A respeito do tema, recomenda-se também a leitura do importante acórdão do STF, ao julgar a ADI 4.983/CE, reconhecendo a invalidade de norma publicada pelo Estado do Ceará que regulamentava a chamada Vaquejada, uma manifestação de selvageria e crueldade contra animais sencientes.

A respeito do tema, leia-se a obra do Juiz Federal Vicente de Paula Ataíde Jr. **Capacidade processual dos animais**. São Paulo: RT. 2022, em que se promove um detido estudo sobre a questão. Além disso, tomo como base os textos KYMLICKA, Will; DONALDSON, Sue. **Zoopolis: a political theory of animal rights**. New York: Oxford University Press. 2011. NUSSBAUM, Martha Craven. **Justice for animals: our collective responsibility**. Nova Iorque: Simon & Schuster. 2023. SINGER, Peter. **Libertação animal**. Trad. de Marly Winckler e Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010. FRANCIONE, Gary Lawrence. **Animal rights: the abolitionist approach**. Logan: Exempla Press. 2015. DWORKIN, Ronald. **Life's dominion: an argument about abortion, euthanasia, and individual freedom**. New York: Knopf, 1993, dentre outros.

## 2.25. ÁREAS ALVO DE REGIME ESPECIAL DE TUTELA:

Conquanto o tema surta pouco impacto no âmbito desta demanda, convém registrar os espaços submetidos a um regime especial de proteção ambiental. Nos idos de 1965, os arts. 2º e 3º da lei 4.771 preconizaram o seguinte:

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados 'olhos d'água', seja qual for a sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

*Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:*

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Ademais, o art. 1º, §2º, II, da mencionada lei 4771/1965, com a redação veiculada pela Medida Provisória 2.166-67/2001 preconizou o seguinte: "Para os efeitos deste Código, entende-se por (...) II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2o e 3o desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas."

De outro tanto, o art. 3º do vigente Código Florestal (lei 12.651/2012) acolheu conceito semelhante: "Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas."

Edson Ferreira de Carvalho sustenta que "As áreas de preservação permanente - APPs são essenciais ao bom funcionamento dos sistemas ecológicos e ao bem-estar humano. Atuam no controle da erosão nos topos dos morros, nas áreas inclinadas e nas margens dos cursos hídricos, evitando o assoreamento das calhas por onde escoam as águas. Diminuem a ocorrência de deslizamento de terras e pedras, e minimizam os efeitos de enchentes. Mantêm a quantidade e a qualidade das águas. Reduzem o fluxo hídrico superficial. Filtram resíduos de produtos químicos, como agrotóxicos e fertilizantes, e servem de abrigo e fonte de alimento para a fauna." (CARVALHO, Edson Ferreira. **Curso de direito florestal brasileiro: sistematizado.** Curitiba: Juruá, 2013. p. 275).

Importante, ademais, atentar para o que segue: "Em primeiro lugar, deflui do conceito legal de APP que a proteção dessas áreas independe da existência de cobertura vegetal. Em segundo plano, se nela existir vegetação, natural ou plantada, ela deve ser preservada. Em terceiro lugar, não importa se a vegetação é nativa ou exótica (originária de outro país). Em quarto lugar, é errônea a ideia de que a vegetação de APP deve ser arbórea, embora esta seja desejável. Uma sapezal (*Imperata brasiliensis*) ou um gramado, desde que localizado nas áreas mencionadas, pela letra da lei, é considerado vegetação de preservação permanente, principalmente quando exercem o papel de pioneiras no processo de sucessão vegetal. Na hipótese de existência de APP sem vegetação, esta deverá ser recomposta e conduzida ao estado arbóreo para que exerça plenamente suas funções ecológicas." (CARVALHO, Edson Ferreira. **Obra cit.**, p. 281).

Ao comentarem o Código Florestal/2012, Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira argumentam que o regime das APPs apenas seria aplicável no âmbito rural, dado ser incabível a delimitação de áreas de preservação permanente na zona urbana. (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal: Lei n. 12.651/2012.** São Paulo: Saraiva. Kindle ed. 2018. posição 923). Ambos reputam inconstitucionais as normas destinadas a tutelar a vegetação, por meio de APPs e reservas legais, quando aplicáveis às cidades.

Conquanto se possa cogitar da competência municipal para tratar das áreas de proteção da flora, no seu âmbito - a exemplo do que dispunha o art. 2º, parágrafo único, Código Florestal/65 -, em princípio não é manifesta a inconstitucionalidade do Código Florestal quando trata do tema, até porque os municípios também alcançam sua zona rural. A vingar a pretensa incompetência da União para tratar da constituição de APPs em zonas urbanas, isso poderia levar a igual invalidade para cuidar das áreas de preservação permanente, situadas na zona rural dos Municípios. E isso não faria sentido.

O tema já chegou a ser deliberado pelo TRF4, como segue:

*"(...) Aufere-se da inteligência dos dispositivos transcritos que nas áreas urbanas - o que é o caso - a ocupação observará o contido no respectivo plano diretor e na lei de uso do solo, observados os princípios e os limites que o próprio artigo estabelece. Este dispositivo, recepcionado pela Carta Política de 1988, prevê os requisitos mínimos de proteção ao ambiente que almeja amparar. Aos Municípios, é verdade, compete promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, CR/88). Mencionada competência, porém, está adstrita a suplementar, no que lhe couber, àquela do âmbito dos demais entes políticos (inciso II). Todavia, atuando na seara legislativa em caráter suplementar aos demais entes políticos, se, por um lado, o Município pode estabelecer mecanismos de ampliação daquela proteção estabelecida pelo Código Florestal, tida como mínima, por outro, é-lhe vedado restringi-las, em atropelo aos lindes da competência legislativa que lhe são assegurados.*

*Note-se que essa interpretação é de subsistir mesmo diante da sobrevinda da Lei n. 12.651/12 (novo Código Florestal). Esta, em seus artigos 1º, caput, ("Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente [...] - destaquei) e 2º, caput e § 1º ("Art. 2º. As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. § 1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade [...]") (destaquei), à míngua de exceções previstas, aplica-se a todo o território nacional, incluídas as áreas urbanas. E, quando estabelece obediência à legislação em geral (estadual, municipal, etc.), isso se dá quando tais diplomas preveem maiores restrições ao uso da propriedade, ampliando as garantias protetórias dos bens jurídicos que visa a resguardar, do que aquelas que traz em seu bojo. Quando isso não ocorre, ou seja, quando as garantias protetórias previstas na legislação em geral são inferiores, mais flexíveis, digamos, o uso da propriedade, então, deve observar as limitações que "especialmente esta Lei estabelecem". (TRF-4 - AC: 50113686520124047205 SC 5011368-65.2012.4.04.7205, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 04/06/2019, TERCEIRA TURMA)*

Logo, o Código Florestal aplica-se também nos espaços urbanizados, apenas sendo dado aos Municípios incrementarem a tutela ambiental da flora, ao invés de mitigá-la.

As APPs compreendem as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente com diferentes larguras mínimas (art. 4º, I), a relação das áreas de entorno dos lagos e lagoas naturais em face de faixas com larguras mínimas (art. 4º, II), nas áreas situadas nos entornos das nascentes e dos olhos d'água perenes em face de raio mínimo (art. 4º, IV), encostas em face de sua declividade (art. 4º, V), restingas na condição de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (art. 4º, VI), os manguezais (art. 4º, VII) na condição de ecossistema litorâneo observando todavia a necessidade de ser interpretado em face de sua definição (art. 3º, XII) a partir do que estabelece o art. 225, § 4º, da Carta Magna e também em face do que estabelece a lei de proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) que prevalece em face de seu conteúdo específico, as bordas dos tabuleiros ou chapadas em face de seu relevo (art. 4º, VIII), no topo de morros, montes, montanhas e serras com altura e inclinação definidas em lei (art. 4º, IX), as áreas em altitude superior a 1.800 m qualquer que seja sua vegetação (art. 4º, X) assim como em veredas em face de faixa marginal em projeção horizontal (art. 4º, XI). (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Obra citada.** posição 965).

Com a redação dada pela lei 12.727/12, o art. 6º do Código Florestal/12 dispôs serem consideradas áreas de preservação permanente aquelas cobertas de florestas ou de outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: (a) conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; (b) proteger as restingas ou veredas; (c) proteger várzeas; (d) abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; (e) proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; (f) formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; (g) assegurar condições de bem-estar público; (h) auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; (i) proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional; ou (j) proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

O fato é que a vegetação situada em APPs há de ser mantida pelo proprietário, possuidor ou ocupante da área, cabendo-lhes a promoção da efetiva recomposição de referida vegetação, em caso de indevida supressão. Cuida-se de obrigação *propter rem* - ou seja, que adere à coisa -, transmissível para quem venha a suceder na posse ou adquirir o domínio do bem, ficando encarregando da recomposição, mesmo que não tenha causado o desbaste da área. Ademais, "Na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, a natureza jurídica propter rem das obrigações ambientais não exclui a solidariedade entre os vários sujeitos implicados - proprietário, possuidor, administrador, contratados, terceiros envolvidos, etc. -, nos termos do art. 942, caput, do Código Civil e do art. 3º, IV, da Lei 6.938/81." (STJ - REsp: 1400243 PR 2013/0283958-2, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 08/11/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2020)

Acrescente-se que, na forma do art. 8º, *caput*, do Código Florestal/12, "A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei."

Por sinal, com a redação veiculada pela lei 12.727/2012, o art. 41 do Código Florestal/12 estipula o seguinte:

*Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:*

*II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: (...)*

*c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários.*

Anote-se que as áreas de uso restrito estão definidas nos arts. 10 e 11 da mencionada lei 12.651/2012. A lei 8171/1991 também reportou-se, como visto, à área de reserva legal. Trata-se de conceito inicialmente verbalizado pela lei 7803/1989 (art. 1º, II e V), e posteriormente modificado pela MP 2.166-67/2001.

*Art. 1º, §2º - lei 4.771/65 - Para os efeitos deste Código, entende-se por: (...) III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.*

O atual Código Florestal preconiza que a reserva legal é a "área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa." (art. 3º, III).

Cuida-se, também aqui, de uma espécie de obrigação propter rem (STJ, REsp 343741/PR, rel. Min. Franciulli Neto, DJU de 07.10.2002, p. 225). O art. 12 do Código Florestal vigente (lei 12.651, de 25.05.2012) estipula que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de reserva legal, sem prejuízo das normas atinentes às APPs. O art. 17 da mencionada lei dispõe que "a Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado."

Em princípio, tais institutos - APPs e área de reserva legal - não se confundem e não podem ser sobrepostos, na medida em que isso acabaria por reduzir a dimensão da reserva legalmente imposta. De todo modo, o tema tem sido alvo de controvérsias junto aos tribunais:

*Ação civil pública ambiental. Pedido de instituição de área de reserva legal e preservação de vegetação nativa e recursos hídricos. Liminar de tutela antecipada concedida para estes fins. Falta de demonstração de utilização irregular de áreas de preservação permanente e de recursos hídricos ou de ocorrência de atos ilícitos. Obrigação de demarcação de reserva legal decorrente do Código Florestal. Regra auto-aplicável. Possibilidade de sobreposição com área de preservação permanente, nos limites da lei. Adequação de prazos. Agravo de instrumento provido em parte. (TJ-SP - AI: 03715082120098260000 SP 0371508-21.2009.8.26.0000, Relator: Antonio Celso Aguilar Cortez, Data de Julgamento: 04/02/2010)*

Ora, eventual sobreposição entre a APP e a RL acaba por ensejar riscos para a coletividade, caso seja generalizada. Isso pode impactar e comprometer a função de preservação da vida, inerente a tais espaços biológicos. Não se desconhece o conteúdo do art. 15 do Código Florestal de 2012:

*Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:*

*I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;*

*II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e*

*III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.*

*§ 1º O regime de proteção da Área de Preservação Permanente não se altera na hipótese prevista neste artigo.*

*§ 2º O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.*

*§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e, na hipótese do art. 16, a compensação.*

*§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação.*

*§ 4º É dispensada a aplicação do inciso I do caput deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem:*

*I - 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal.*

Note-se, porém, que essa norma foi julgada inconstitucional pela Suprema Corte, por época da apreciação da ADC n. 42 e da ADI n. 4.901.

Eventual cômputo de área de preservação permanente - APP no cálculo da reserva legal - RL demandaria uma série de requisitos, não podendo ocasionar a conversão de novas áreas em uso alternativo do solo. Assim, aludido preceito - mesmo que viesse a ser reputado válido - não poderia ensejar novas supressões de vegetação mesmo que o percentual de comprometimento ecológico do imóvel seja superior ao percentual fixado para reserva legal. A área haveria de ser conservada ou estar em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama. Por fim, o proprietário ou possuidor deveria ter requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR.

O art. 15, §1º, do Código Florestal dispôs sobre a prevalência na área de cômputo do regime jurídico da APP, o que compromete a função a ser cumprida pela área de reserva legal. De todo modo, como registrei acima, esse tema tem sido enfrentado pelos Tribunais, do que é exemplo o AgInt no AREsp 894313/SP: “*o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)*” (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 07/06/2016; AgInt no REsp 1597589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018).

Como já decidiu o STJ, “*o mecanismo previsto no art. 15 do Novo Código Florestal acabou por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, em consequência, violou o dever geral de proteção ambiental. Logo, tem-se que não merece prosperar o acórdão combatido que permitiu o cômputo de Área de Preservação Permanente no percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal. Nesse sentido: REsp 1694622/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 19/12/2017. Assim, deve ser dado provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial a fim de cassar o acórdão recorrido determinando a demarcação do percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente. Agravo interno provido, nos termos da fundamentação.*” (STJ – AgInt no AREsp 894.313/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018).

No mais, que - com a redação dispensada pela lei n. 12.727/12 - a lei n. 12.651/2012 preconizou, no seu art. 11-A que “*a Zona Costeira é patrimônio nacional, nos termos do § 4º do art. 225 da Constituição Federal, devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável.*” Cuida-se do espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, sendo definida pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, conforme lei n. 7.661/88.

Como explicita Maria Helena Diniz, a zona costeira “*corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites: a) faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; b) faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.*” (DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 3. ed. 2008. p. 897).

Por seu turno, a faixa terrestre corresponde ao território composto “*pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber: 1) os Municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 2) os Municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas que apresentam processo de conurbação; 3) os Municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha da costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância; 4) os Municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; 5) os Municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os Municípios referidos nos itens anteriores.*” (DINIZ, Maria Helena. **Obra citada**. p. 898).

Nesse âmbito, ganha significativa importância a lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, elaborada com o propósito de elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º).

Na forma do seu art. 3º, a lei 7.661 dispôs que o PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: (a) recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; (b) sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; (c) monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Registre-se que “*A Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, exige o licenciamento ambiental no caso de parcelamento do solo na Zona Costeira, estando o mesmo condicionado à elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, o que não ocorre no caso dos autos. Ademais, o empreendimento está localizado em área de significativa importância paisagística, o que exigiria do órgão ambiental especial atenção.*” (TRF-4 - AC: 50212985420144047200 SC, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, julgamento 24/04/2019, QUARTA TURMA)

Atente-se também para o seguinte julgado:

**DIREITO AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. RESTINGA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA CONSOLIDADA. CONDOMÍNIO.** O licenciamento ambiental para construção urbana depende da localização do empreendimento/imóvel, de seu tamanho, de sua finalidade, do efetivo impacto causado, o que define o interesse preponderante na atuação da Administração. Tais regras são decorrência imediata e lógica do potencial de cada empreendimento justificando o interesse pela manifestação de qual esfera da Administração, excepcionadas as atuações da União em bens de sua propriedade. Especificamente em zonas costeiras, o zoneamento e a urbanização são permitidos, inclusive em terrenos de marinha. Cabe, em qualquer destes casos, o respeito à existência dos planos diretores, à existência de APPs, às licenças/alvarás/autorizações necessárias conforme a propriedade do bem e, ainda, ao regime do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC tem como uma de suas metas compatibilizar o crescimento urbanos nas zonas costeiras com a preservação ambiental, eis que não veda a ocupação da Zona costeira, apenas a regula para preservação de áreas como de restinga, possibilitando instituição de Planos de Gerenciamento por Estados e Municípios, e sempre exigindo para o licenciamento das obras EIA/RIMA. É possível a construção em terreno de marinha. Indispensável

*sejam concedidas as licenças pelos órgãos competentes. Requisitos cumpridos no loteamento do caso dos autos. (TRF-4 - AC: 9598720094047216 SC 0000959-87.2009.4.04.7216, Relator: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 19/09/2012, TERCEIRA TURMA)*

## 2.26. DIREITOS DEFENSIVOS E PRESTACIONAIS:

Deve-se atentar para a classificação dos direitos fundamentais, propugnada por Robert Alexy, entre direitos defensivos e prestacionais. Direitos defensivos são efetivados, no geral, pela simples abstenção do Estado ou da comunidade política. Basta que a Administração Pública e os particulares não violem as liberdades e patrimônio individuais. Tais direitos custam, eis que demandam uma estrutura mínima para apreciação de *habeas corpus*, pedidos de indenização etc.

Os pedidos de cada interessado, individualmente considerado, não incrementam significativamente, porém, os custos já existentes. A impetração de um *habeas corpus* ou mandado de segurança não exalta consideravelmente o custo da prestação do serviço público jurisdicional. Mesmo que aquele pedido não houvesse sido formulado, os gastos com a remuneração dos servidores públicos e estrutura física correspondente continuariam praticamente inalterados.

Situação um tanto distinta ocorre com os chamados direitos prestacionais. Nesse âmbito, a prerrogativa individual não se contenta com simples contenção estatal: exige uma atuação pró-ativa de alteração do *status quo*, ou seja, a melhoria das condições de vida, o efetivo aprimoramento do contexto empírico. Referida categoria demanda custos mais elevados, tornando mais perceptíveis - e portanto, mais debatidos - os encargos econômicos necessários para a efetivação de quaisquer direitos (HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** Paperback).

Robert Alexy explica o que segue: "*A polêmica sobre os direitos a prestações está caracterizada por diferenças de opinião a respeito do caráter das tarefas do Estado, do direito e da Constituição, inclusive quanto aos direitos fundamentais, assim como também sobre a evolução da situação atual da sociedade. Como nela, entre outras coisas, se trata do problema da redistribuição, sua carga política é óbvia. Em nenhum outro âmbito é tão clara a conexão entre o resultado jurídica e as valorações gerais práticas ou políticas. Em nenhum outro âmbito se discute tão tenazmente. É sintomático que nesta situação se fale - com intenção crítica ou positiva - da alteração da compreensão do direito fundamental, e se peça para desdemonizar, desideologizar o conceito dos direitos fundamentais sociais.*" (ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales.** Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, p. 427).

Essa questão retoma, bem se percebe, o tema da justiça distributiva (RAWLS, John. **Justice as fairness.** USA: Harvard Press, 2.003, p. 50) e concepções morais que estão no seu âmago: liberalismo, comunitarismo etc. Ao que interessa, cumpre salientar que a República Federativa do Brasil obrigou-se à implementação progressiva de aludidos direitos prestacionais, observado o limite dos recursos existentes. É o que se infere, por exemplo, do art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica (Decreto Legislativo n. 27/92, e promulgada pelo decreto nº 678/92).

Deve-se assegurar, portanto, a efetividade às normas prestacionais fundamentais; é incompatível com o atual estágio do Direito Constitucional supô-las como meros programas de ação (STF, ADPF 45, voto Min. Celso de Melo. Ver também RE 393.175-AgR/RS). Não obstante, é inexorável a conclusão de que esse tema não é singelo, pois envolve outros vetores dignos de nota: autonomia orçamentária, isonomia entre os dependentes da atuação pública, limites para a intervenção do Poder Judiciário na atuação do Poder Executivo e critérios para distribuição de recursos escassos.

## 2.27. CONTROLE DE OMISSÕES ESTATAIS:

Não raro, por meio da Constituição e legislação infraconstitucional, a comunidade política tem obrigado o Estado brasileiro a implementar direitos, em prol da construção de uma sociedade justa e solidária - art. 3º, CF/88.

Deve-se ter em conta, tanto por isso, o dever de efetivação progressiva dos direitos prestacionais, ainda que, sabidamente, isso também dependa da alocação de recursos orçamentários para tanto. Convém atentar para o art. 26 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, promulgada em solo brasileiro por meio do decreto 678, de 06 de novembro de 1992.

*Art. 26. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.*

Cuida-se de um tema afeto ao dever de legislar - no que toca ao Poder Legislativo da União - e quanto ao dever de efetivar normas jurídicas - no que toca ao Poder Executivo federal, tema versado por Jorge Pereira da Silva na obra **Dever de legislar e proteção contra omissões legislativas**. Lisboa: Universidade Católica Editora. 2003: "*O dever de atuação do legislador com que mais frequentemente se topa na doutrina e na jurisprudência nacionais é, sem dúvida alguma, o dever de concretização de normas constitucionais. Na verdade, é pacificamente aceito que algumas disposições constitucionais impelem o legislador ordinário a actuar, solicitando a emanção de legislação sobre as mais diversas questões e fixando-lhe directivas materiais. Sublinhe-se, entretanto, que hoje se rejeitam os modelos de relacionamento entre a Constituição e o legislador que tenham a reduzir a tarefa deste a algo de meramente executivo, em moldes semelhantes ao que sucede na relação entre a lei e a Administração Pública. De fato, a liberdade de conformação do legislador não é o correlato, a nível legislativo, do poder discricionário, no nível administrativo. Assim, só metaforicamente se pode falar de discricionariedade legislativa, porque, mesmo na presença de um dever de concretização de normas constitucionais, o legislador democraticamente legitimado, sem prejuízo das modulações decorrentes do grau de densidade da norma impositiva, nunca actua desprovido de sua liberdade de conformação ao ponto de a sua função perder a marca de decisão política e de se transformar numa função secundária ou meramente executiva.*" (SILVA, Jorge Pereira da Silva. **Obra citada.** p. 29-30).

Nesse âmbito, deve-se ter em conta os "*mandatos legislativos permanentes, caracterizados pela sua dimensão prospectiva, estabelecendo deveres legislativos cujo preenchimento se prolonga necessariamente no tempo e, mais do que isso, se apresentam como uma tarefa sempre inacabada, exigindo um aperfeiçoamento contínuo. Estes mandatos encontram-se, essencialmente, nos direitos económicos, sociais e culturais e, em especial, entre as incumbências do Estado que acompanham estes direitos e que são, antes de mais, incumbências do órgão legislativo.*" (SILVA, Jorge Pereira da Silva. **Obra citada.** p. 34).



Ademais, no âmbito do direito lusitano, Jorge Silva argumenta que *"Na busca dos remédios para as omissões inconstitucionais, importa ter a consciência de que a escolha certa depende de um profundo conhecimento do doente e da enfermidade que o afecta, mas deve igualmente ter-se presente que nem todos os remédios curam, podendo ser mais ou menos eficazes conforme a gravidade do diagnóstico. Acresce que, nas omissões legislativas, como em qualquer doença, há sempre aqueles casos extremos em que não há sequer remédio disponível que possa valer ao paciente, restando ao julgador esperar por uma intervenção superior, que é como quem diz, por uma intervenção legislativa. Aliás, em matéria de omissões legislativas, só uma actuação do legislador em conformidade com os seus deveres constitucionais tem a capacidade de curar verdadeiramente e em definitivo a enfermidade em causa. Não devem, por isso, esperar-se dos tribunais respostas perfeitas para omissões legislativas. A pergunta a colocar perante cada caso concreto não deve ser 'qual o remédio para esta omissão?', mas sim 'há remédio para esta omissão?' Só em caso de resposta afirmativa a esta última questão se poderá perguntar, em função das características da omissão em causa, qual o grau de eficácia do remédio em apreço. Em todo o caso, mesmo quando é possível atacar a enfermidade com sucesso e recuperar um doente isso não é suficiente para irradiar a doença."* (SILVA, Jorge Pereira da Silva. **Obra citada**, p. 195).

O tema envolve algumas complexidades, como notório, eis que o Judiciário, não se encontrando submetido ao sufrágio periódico e universal para escolha dos seus membros e avaliação da sua atuação, não possui a necessária legitimidade para promover escolhas em caráter originário, criando normas que devem reger a generalidade dos casos. Por outro lado, tampouco é adequado contemporizar com omissões legislativas ou administrativas, suscetíveis de converterem mandamentos constitucionais em meras cartas de intenções ou recomendações, destituídas de eficácia.

No direito pátrio, como notório, no que toca a omissões legislativas, a Constituição preconizou a adoção dos instrumentos do mandado de injunção (art. 5º, LXXI) e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º). Aludidos mecanismos processuais sofreram razoável alteração ao longo dos anos, no âmbito da jurisprudência da Suprema Corte pátria. Quanto ao mandado de injunção, ao apreciar o MI 107, relatado pelo Min. Moreira Alves, a Suprema Corte concluiu que aludido instrumento processual não permitiria ao Poder Judiciário substituir-se ao Congresso, elaborando a norma efetivadora do comando constitucional. O controle jurisdicional estaria limitado à mera declaração do estado de coisas inconstitucional, mas, sem maior efetividade imediata. Ao apreciar, contudo, o M 283, relatado pelo Min. Sepúlveda Pertence, o STF alterou significativamente aquele entendimento, reconhecendo que, persistindo a mora legislativa, o demandante poderia exercer diretamente o direito assegurado pela Constituição.

*"Mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito a reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8., par. 3., ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos. 1. O STF admite - não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107 - QO) - que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contem o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (cf. Mandados de Injunção 168, 107 e 232). 2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8., par. 3. - "Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n. S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n. S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição" - vencido o prazo nela previsto, legítima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada. 3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado e a entidade estatal a qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, e dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito. 4. Premissas, de que resultam, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para: a) declarar em mora o legislador com relação a ordem de legislar contida no art. 8., par. 3., ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e a Presidência da República; b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada; c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação a reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem; d) declarar que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável.:Após o Relatório e os debates o Ministro Relator indicou adiamento. Falou pelo impete. o Dr. Wilson Afonso K. Santos. Plenário, 6.3.91. Decisão: Preliminarmente, o Tribunal rejeitou a proposta de conversão do julgam ento em diligência, vencidos os Srs. Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal, pelo voto médio deferiu, em parte, o Mandado de Injução nos termos do voto do Ministro Relator, no que foi acompanhado integralmente pelos Ministros Célio Borja, Octávio Gallotti, vencidos, em parte, na sua extensão os Srs. Mini stros Sydney Sanches, Moreira Alves e Presidente e ainda em parte, os Ministros Carlos Vellos, Celso de Mello e Néri da Silveira e vencido o Min. Marco Aurélio que entendia q ue desde logo deveriam ser fixados os limites da reparação pecuniária. Plenário , 20.3.91." (MI - MANDADO DE INJUNÇÃO null, SEPÚLVEDA PERTENCE, STF.)*

Essa nova compreensão do alcance do mandado de injunção também é ilustrada pelo voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes, ao julgar o MI 708, em 25 de outubro de 2007, como notório:

*"Em observância aos ditames da segurança jurídica e à evolução jurisprudencial na interpretação da omissão legislativa sobre o direito de greve dos servidores públicos civis, fixação do prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mandado de injunção deferido para determinar a aplicação das Leis 7.701/1988 e 7.783/1989. Sinais de evolução da garantia fundamental do mandado de injunção na jurisprudência do STF. No julgamento do MI 107/DF, rel. min. Moreira Alves, DJ de 21-9-1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; vi) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI 283, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 14-11-1991; MI 232/RJ, rel. min. Moreira Alves, DJ de 27-3-1992; MI 284, rel. min. Marco Aurélio, rel. p/o ac. min. Celso de Mello, DJ de 26-6-1992; MI 543/DF, rel. min. Octavio Gallotti, DJ de 24-5-2002; MI 679/DF, rel. min. Celso de Mello, DJ de 17-12-2002; e MI 562/DF, rel. min. Ellen Gracie, DJ de 20-6-2003. (...) Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis." (MI 708, rel. min. Gilmar Mendes, j. 25-10-2007, P, DJE de 31-10-2008.)*

A tanto igualmente ocorre a decisão do STF, prolatada no julgamento do mandado de injunção 712, relator Min. Eros Grau. Na medida em que é dado ao Poder Judiciário promover o controle de omissões do Poder Legislativo, solução semelhante aplica-se também quando em causa a omissão do Poder Executivo, atentando-se para as balizas já equacionadas em tópicos anteriores.

## 2.28. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO:

Como dizia Lobo Torres, "*O orçamento tem três funções principais: a política, a econômica e a reguladora. Devem elas ser examinadas em suas conotações com o Direito e a Constituição, eis que o corte entre os aspectos normativos e os aspectos políticos e econômicos implica posição nitidamente positivista e formalista. Neumark indica 4 funções para o orçamento: político-financeira (racionalidade na gestão orçamentária), política (equilíbrio entre grupos políticos), de controle financeiro (do Executivo) e econômica (racionalidade da política econômica). Musgrave aponta 3 objetivos da política orçamentária: assegurar ajustamentos na alocação de recursos; conseguir ajustamentos na distribuição da renda e riqueza e garantir a estabilização econômica; e acrescenta que a preferência pelo tamanho do orçamento é problema de política e de processo legislativo.*" (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Volume V. O orçamento na Constituição. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar. 2000).

A ideia de orçamento implica a noção de planejamento e previsão. Na espécie, para além das questões atinentes à democratização da elaboração do orçamento; do princípio da justiça orçamentária e da tutela do mínimo existencial, merece destaque o princípio da legalidade orçamentária: "*O princípio da legalidade orçamentária se afirma no início do Estado de Direito, amalgamando-se à ideia de liberdade. Legalidade é princípio de limitação do poder do Estado e, ao mesmo tempo, de direcionamento das atividades administrativas. Há, com a criação do Estado de Direito, a bifurcação entre a legalidade tributária e a orçamentária. Antes o orçamento servia para a criação e a renovação da autorização anual para a cobrança de tributos. No liberalismo tanto o tributo quanto o orçamento devem ser aprovados por diferentes leis formais e o orçamento não cria o tributo, senão que apenas prevê sua cobrança. A legalidade orçamentária não se confunde, tampouco, com a administrativa. O orçamento autoriza a despesa pública, que se realiza de acordo com as leis administrativas. O princípio da legalidade perdeu muito do seu rigor com o positivismo do início do século, que o desvinculou da legitimidade democrática, e lhe esvaziou o conteúdo com a teoria da *reflè de droit* (Rechtsatz), bem como com a ideologia do Estado de Bem-estar social, que privilegiou as ações administrativas. Mas, hoje, a lei recupera sua força simbólica e o princípio da legalidade volta a constituir um dos pilares da segurança jurídica, salvo para os pós-modernistas, que defendem a auto-segurança e a deslegalização. O princípio da legalidade se expressa através de 3 subprincípios: o da superlegalidade, o da reserva de lei e o do primado de lei.*" (TORRES, R. Lobo. **Obra citada**. p. 245).

Ao que releva, o princípio da reserva de lei implica que apenas a lei formal *stricto sensu* pode aprovar os orçamentos e os créditos especiais e suplementares. Tem por objetivo a segurança dos direitos fundamentais e garantir o controle político da Administração Pública. Nos termos do art. 167, §1º, CF/1988: "*Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*" Logo, não é cabível nenhuma despesa sem prévia dotação orçamentária (art. 165, §5º, CF e art. 60, lei n. 4.380/1964). Caso o orçamento não seja votado a tempo, já se cogitou da prorrogação da lei orçamentária anterior (solução dispensada pelo art. 72, 'd', da Constituição de 1937 e pelo art. 66 da Constituição de 1967 com a emenda de 1969). Pode-se também empregar o mandado de injunção, para solução de questões mais imediatas, diante da demora legislativa, um tema que restou discutido, por exemplo, no âmbito do MI 232-I/STF.

Convém enfatizar, pois, que cabe ao Congresso Nacional a aprovação da lei do orçamento anual, com a afetação de recursos para o cumprimento das incumbências públicas. Em princípio, aludida atribuição não pode ser assumida pelo Poder Judiciário, dada a ausência de legitimação representativa para tanto. Isso não impede, por óbvio, a inclusão de despesas no orçamento, por meio da requisição de pagamento de precatórios e RPVs, na forma do art. 100, CF/88.

Por sinal, até mesmo quando se cuida de reservas prospectivas, para realização de obras, há precedentes reputando cabível a condenação do Estado a incluir determinadas despesas na lei orçamentária anual:

"(...) 4 - Manutenção da conclusão do juízo de origem que condenou os réus à realização de obras e serviços necessários à restauração dos trechos das rodovias indicadas a fls. 536/538, bem como a instalação dos postos de pesagem, em conformidade com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor de Pesagem de Veículos em Rodovias Federais (fls. 540/574), com prazo de conclusão em vinte e quatro meses; determinar à União que inclua no orçamento dos exercícios financeiros seguintes montantes necessários à realização das obras e instalação dos equipamentos." (Ap 0005094-66.2002.4.01.3500, DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, TRF1, 31/01/2018.)

Atente-se ainda para o seguinte julgado, do STJ:

"**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CADEIA PÚBLICA. SUPERLOTAÇÃO. CONDIÇÕES PRECÁRIAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA OBRIGAR O ESTADO A ADOTAR PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E APRESENTAR PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA REFORMAR OU CONSTRUIR NOVA UNIDADE PRISIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DE NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ARTS. 4º, 6º E 60 DA LEI 4.320/64). CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASOS EXCEPCIONAIS. POSSIBILIDADE. CASO CONCRETO CUJA MOLDURA FÁTICA EVIDENCIA OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO RESPEITO À INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL DOS PRESOS E AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL, CONTRA O QUAL NÃO SE PODE OPOR A RESERVA DO POSSÍVEL. 1. Na origem, a Defensoria Pública e o Ministério Público do Estado do Mato Grosso ajuizaram Ação Civil Pública visando obrigar o Estado a adotar providências administrativas e apresentar previsão orçamentária para reformar a cadeia pública de Mirassol D'Oeste ou construir nova unidade, entre outras medidas pleiteadas, em atenção à situação de risco a que estavam expostas as pessoas encarceradas no local. Destaca-se, entre as inúmeras irregularidades estruturais e sanitárias, a gravidade do fato de - conforme relatado - as visitas íntimas serem realizadas dentro das próprias celas e em grupos. 2. A moldura fática delineada pelo Tribunal de origem - e intangível no âmbito do Recurso Especial por óbice da Súmula 7/STJ - evidencia clara situação de violação à garantia constitucional de respeito à integridade física e moral do preso e aos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. 3. Nessas circunstâncias - em que o exercício de pretensa discricionária administrativa acarreta, pelo não desenvolvimento e implementação de determinadas políticas públicas, seriíssima vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição - a intervenção do Poder Judiciário se justifica como forma de pôr em prática, concreta e eficazmente, os valores que o constituinte elegera como "supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos fundada na harmonia social", como apregoa o preâmbulo da nossa Carta Republicana. 4. O entendimento trilhado pela Corte de origem não destoou dos precedentes do STF - RE 795749 AgR, Relator: Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Julgado em 29/04/2014, Processo Eletrônico DJe-095 Divulg 19-05-2014 Public 20-05-2014, ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 15.9.2011 - e do STJ, conforme AgRg no REsp 1107511/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 06/12/2013. Aplicação da Súmula 83/STJ. 5. Com efeito, na hipótese sub examine, está em jogo a garantia de respeito à integridade física e moral dos presos, cuja tutela, como direito fundamental, possui assento direto no art. 5º, XLIX, da Constituição Republicana. 6. Contra a efetivação dessa garantia constitucional, o Estado de**

Mato Grosso alega o princípio da separação dos poderes e a impossibilidade de realizar a obra pública pretendida sem prévia e correspondente dotação orçamentária, sob pena de violação dos arts. 4º, 6º e 40 da Lei 4.320/1964. 7. A concretização dos direitos individuais fundamentais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue, nesses casos, como órgão controlador da atividade administrativa. Trata-se de inadmissível equívoco defender que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantir os direitos fundamentais, possa ser utilizado como óbice à realização desses mesmos direitos fundamentais. 8. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública vital nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, como na hipótese dos autos. 9. In casu, o pedido formulado na Ação Civil Pública é para, exatamente, obrigar o Estado a "adotar providências administrativas e respectiva previsão orçamentária e realizar ampla reforma física e estrutural no prédio que abriga a cadeia pública de Mirassol D'Oeste/MT, ou construir nova unidade, de modo a atender a todas as condições legais previstas na Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais), bem como a solucionar os problemas indicados pelas equipes de inspeção sanitária, Corpo de Bombeiros Militar e CREA na documentação que instrui os presentes autos, sob pena de cominação de multa". 10. Como se vê, o pleito para a adoção de medida material de reforma ou construção não desconsiderou a necessidade de previsão orçamentária dessas obras, de modo que não há falar em ofensa aos arts. 4º, 6º e 60 da Lei 4.320/64. 11. Recurso Especial não provido. ..EMEN:Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes. (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1389952 2013.01.92671-0, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:07/11/2016 ..DTPB:.)

Extraí-se, da fundamentação daquele julgado, o seguinte:

"Contra a efetivação dessa garantia constitucional, o Estado de Mato Grosso alega a impossibilidade de realizar a obra pública pretendida sem prévia e correspondente dotação orçamentária, sob pena de violação dos arts. 4º, 6º e 40 da Lei 4.320/1964.

Recorrentemente, tem-se visto a invocação da teoria da reserva do possível como escudo para o Estado se escusar do cumprimento de suas obrigações prioritárias. Não deixo de reconhecer que as limitações orçamentárias são, realmente, entrave para a efetivação dos direitos sociais. No entanto, é preciso ter em mente que o **princípio** da reserva do possível não pode ser utilizado de forma indiscriminada, sobretudo quando estiver em jogo direitos associados à própria vida e à integridade física.

Não se podem importar preceitos do direito comparado sem atentar para o Estado brasileiro. Na Alemanha, p. ex., onde o tema da reserva do possível se coloca de maneira proeminente, os cidadãos já dispõem do mínimo de prestações materiais capazes de assegurar existência digna.

Situação completamente diversa é a que se observa nos países pobres ou em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Aqui, ainda não foram asseguradas, à maioria dos cidadãos, condições básicas para uma vida digna. Neste caso, qualquer pleito que vise a fomentar existência minimamente decente não pode ser encarado como sem-razão, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado brasileiro. É por isso que o **princípio** da reserva do possível não pode, mecanicamente, ser oposto ao **princípio** do mínimo existencial.

Desse modo, somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá pensar, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Claro, se não se pode cumprir tudo o que assegurado pela Constituição, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos esse piso basilar de direitos essenciais à vida, entre os quais, sem a menor dúvida, há de se incluir padrão mínimo de dignidade às pessoas encarceradas em estabelecimentos prisionais.

Por esse motivo, inexistindo comprovação objetiva e cabal da incapacidade econômico-financeira do Estado, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário determine a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. No caso concreto, é exatamente esse o pedido formulado na Ação Civil Pública, conforme se vê à fl. 28 dos autos: 'adotar providências administrativas e respectiva previsão orçamentária e realizar ampla reforma física e estrutural no prédio que abriga a cadeia pública de Mirassol D'Oeste/MT, ou construir nova unidade, de modo a atender a todas as condições legais previstas na Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais), bem como a solucionar os problemas indicados pelas equipes de inspeção sanitária, Corpo de Bombeiros Militar e CREA na documentação que instrui os presentes autos, sob pena de cominação de multa.'

Como claramente se observa, o pleito para a adoção de medidas materiais de reforma ou construção não desconsiderou a necessidade de previsão orçamentária dessas obras, de modo que não há falar em ofensa aos arts. 4º, 6º e 60 da Lei 4.320/64." (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1389952 2013.01.92671-0, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:07/11/2016 ..DTPB:.)

Assim, segundo a jurisprudência do STJ, é cabível - em situações excepcionais - que o Poder Judiciário determine ao Poder Legislativo a inclusão de uma dada despesa na lei de orçamento anual, questão que possuí, como relatei, alguns aspectos melindrosos."

Quando se cuida de eventual condenação da Fazenda Pública ao pagamento de quantia certa, isso implica a imposição de que despesas determinadas sejam registradas na lei orçamentária anual, por força do art. 100, CF e art. 67 da lei n. 4.320, de 1964. De modo semelhante, quanto o Poder Judiciário condena a União Federal ou autarquias federais ao cumprimento de obrigação de fazer, em princípio, é incumbência de tais entes adotarem as medidas pertinentes à afetação de recursos para adimplemento das obrigações ou efetivação dos devedores respectivos.

A tanto converge a análise da prof. Odete Medauer, quando sustenta: "O controle jurisdicional não incide sobre um programa governamental num setor determinado, nem sobre diretrizes gerais em certa matéria. A manifestação judicial se realiza, de regra, sobre atuações ou omissões específicas, pontuais. Assim, por exemplo, faltaria competência ao Judiciário para apreciar a diretriz política de prever, na peça orçamentária, mais recursos para obras públicas do que para o atendimento hospitalar da população carente; ou a diretriz de prever mais recursos para um avião presidencial do que para o fornecimento de remédios contra a Aids; ou a diretriz de reduzir impostos em determinado setor produtivo, para fomentá-lo, e aumentar em outros setores. No caso de percentuais de alocação de recursos, previstos na Constituição ou demais normas, cabe sim ao Poder Judiciário apreciar seu cumprimento, inclusive no tocante à inclusão, nestes percentuais, de itens impróprios. Mesmo neste último caso, não se trataria exatamente de uma política pública, mas de cumprimento de uma regra impositiva de previsão e alocação de recursos em certa matéria (educação, saúde etc.) ou da interpretação de itens que comporiam recursos para a educação, por exemplo" (MEDAUAR, Odete. **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009. p. 222-223).

## 2.29. VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL:

Sabe-se que a Lei Maior veda, de modo implícito, o retrocesso social. Uma vez instituído um determinado Estado Constitucional, ele não poderia regredir em termos de direitos fundamentais. Segundo Gomes Canotilho, qualquer ação que vise revogar direitos fundamentais já regulamentados, sem a criação de meios compensatórios, é inconstitucional. (CANOTILHO,

J.J Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 336)

Ainda segundo Canotilho, “os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestação de saúde), em clara violação do princípio da proteção e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 338-339).

Atente-se ainda para a avaliação de Ingo Sarlet: “verifica-se que a proibição de retrocesso, mesmo na acepção mais estrita aqui enfocada, também resulta diretamente do princípio da maximização da eficácia de (todas) as normas de direitos fundamentais. Por via de consequência, o artigo 5º, § 1º, da nossa Constituição, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com o artigo 60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais (já jurídica e a proteção da confiança), que, portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento e concretização eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) não pode – em qualquer hipótese – suprimir pura e simplesmente ou restringir de modo a invadir o núcleo essencial do direito fundamental ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade.” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2012. p. 405).

Ainda segundo Ingo Wolfgang Sarlet, segue:

“(…) cada vez mais constata-se a existência de medidas inequivocamente retrocessivas que não chegam a ter caráter propriamente retroativo, pelo fato de não alcançarem posições jurídicas já consolidadas no patrimônio de seu titular; ou que, de modo geral, não atingem situações anteriores. Assim, por paradoxal que possa parecer à primeira vista, retrocesso também pode ocorrer mediante atos com efeitos prospectivos. Basta lembrar aqui da hipótese – talvez a mais comum em se considerando as referências feitas na doutrina e jurisprudência – da concretização pelo legislador infraconstitucional do conteúdo e da proteção dos direitos sociais, especialmente (mas não exclusivamente) na sua dimensão positiva, o que nos remete diretamente à noção de que o conteúdo essencial dos direitos sociais deverá ser interpretado (também!) no sentido dos elementos nucleares do nível prestacional legislativamente definido, o que, por sua vez, desemboca inevitavelmente no já anunciado problema da proibição de um retrocesso social. (...)”

Nesse contexto, poder-se-ia indagar a respeito da possibilidade de desmontar-se, parcial ou totalmente (ainda com efeitos prospectivos), (...) a flexibilização dos direitos e garantias dos trabalhadores, entre tantas outras hipóteses que aqui poderiam ser referidas a título ilustrativo e que bem demonstra o quanto tal problemática nos é próxima e está constantemente na ordem do dia. Desde logo, à vista do que foi colocado, nos parece dispensar maiores considerações o quanto medidas tomadas com efeitos prospectivos podem representar um grave retrocesso, não apenas (embora também) sob a ótica dos direitos de cada pessoa considerada em sua individualidade, quanto para a ordem jurídica como um todo.” (SARLET, Ingo Wolfgang. **Obra citada**. p. 398)

Destaco, de partida, não ser dado a magistrados não eleitos pelo povo promover uma análise fundada em critérios de conveniência e oportunidade, substituindo-se aos legisladores. Isso seria agressivo ao postulado da maioria, consagrado pelo art. 1º, parágrafo único, Constituição e ao postulado da Separação de Poderes. A análise deve ser promovida com lastro em argumentos analítico-conceituais, confrontando a EC 103 com normas verbalizadas pela própria Lei Fundamental, e hauridas por meio de hermenêutica fundamentada do seu texto.

Tanto por isso, aludidas opções políticas devem ser debatidas na arena própria - o Congresso Nacional -, exceto quando sejam manifestamente inconstitucionais, por violação a cláusulas pétreas ou por vícios procedimentais, quando se cuida de emenda constitucional, como é o caso discutido neste processo. Convém repisar que não há direito adquirido a regime jurídico, razão pela qual o Congresso Nacional pode modificar as regras para a aposentação por invalidez, atingindo quem já figura como servidor e também aqueles que venham a ser contratados dali por diante.

Sem dúvida que, conforme o grau de alterações envolvidas, há necessidade de regras de transição, enquanto projeção do próprio princípio da proporcionalidade, inerente à restrição de direitos fundamentais. Todavia, aludidas regras de transição - fundadas em juízos de eficiência, relevância, utilidade - devem ser deliberadas pelo próprio Congresso Nacional, não sendo dado ao Poder Judiciário elaborar leis substitutivas, salvo eventual reconhecimento de inconstitucionalidade.

Tenho em devida conta, é fato, o alcance do art. 26 do Pacto de San Jose da Costa Rica: “Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.”

Aludida norma impõe que o Estado avance na tutela de direitos fundamentais do seu povo e das demais pessoas que se encontrem em seu território. A vedação de retrocesso social não pode ser confundida com retrocesso individual. Isso significa que o Estado deve assegurar direitos fundamentais a todos, no limite dos recursos existentes, mas sem prejuízo da sua aptidão para modificar regras de aposentadorias, adequando despesas a receitas, como é exigido de qualquer administrador precavido.

“Em verdade, como já sinalizado, o que está em causa são intervenções restritivas de direitos fundamentais sociais e dos trabalhadores, que devem ser submetidas a rigoroso controle de sua legitimidade constitucional mediante recurso aos diversos instrumentos que o sistema jurídico-constitucional disponibiliza, desde a necessidade de criteriosa justificação de sua necessidade e finalidade, a observância das reservas de lei incidentes na espécie, das exigências da proporcionalidade e da segurança jurídica, incluindo a proteção da confiança legítima (esta, por sua vez, também aplicada com a devida proporcionalidade), bem como, por derradeiro, da salvaguarda do núcleo essencial, o que, por sua vez, igualmente há de ser aferido em cada caso, com particular atenção, na esfera dos direitos sociais dos trabalhadores, para a preservação de todas as exigências de um direito fundamental ao trabalho digno, que, sendo um direito fundamental em sentido amplo, decodifica-se em um conjunto de direitos defensivos e prestacionais dos trabalhadores.” (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais e a sua proteção na constituição federal brasileira de 1988. In: VIANA, Márcio Túlio; ROCHA, Cláudio Jannotti da. **Como aplicar a CLT à luz da constituição: alternativas para os que militam no foro trabalhista**. São Paulo: LTr, 2016, p. 35)

Note que a "*a Nichtumkehrbarkeitstheorie ou teoria da irreversibilidade, desenvolvida por Konrad partiria da afirmação de que não se pode induzir o conteúdo substantivo da vinculação social do Estado diretamente da Constituição, mas uma vez produzidas as regulações, uma vez realizada a conformação legal ou regulamentar deste princípio, as medidas regressivas afetadoras destas regulações seriam inconstitucionais, ou seja, haveria uma irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas.*" (NETTO, Luísa Cristina Pinto. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-102).

Isso significa que nem toda redução de proventos de aposentadoria - respeitados os direitos adquiridos - poderá ser tomada de uma expressão de retrocesso social. Isso depende da demonstração de que, de fato, com a medida o mínimo existencial estaria sendo agredido. Tenha-se em conta que quase toda alocação de recursos enseja direitos para alguns, deveres para outros. A vedação do retrocesso social não é uma espécie de "Ótimo de Pareto", pela qual o Estado apenas poderia promover reformas sem alterar as vantagens já conquistadas por alguns. A questão parece gravitar mais em torno do postulado do "Kaldor-Hicks improvement" (um mecanismo que trata de compensações possíveis), impondo-se um exame a respeito da garantia de direitos fundamentais da comunidade política como um todo.

Deve-se apurar se a reforma sacrifica parcela da população, a ponto de suprimir-lhes condições mínimas de efetivação dos seus direitos fundamentais:

*"Além disso, nunca é demais recordar que a proporcionalidade haverá de incidir na sua dupla dimensão como proibição do excesso e de insuficiência, além de, nesta dupla acepção, atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais, igualmente vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. Isto significa, em apertadíssima síntese, que os responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso dos direitos sociais, onde a insuficiência de proteção e promoção (em virtude da omissão plena ou parcial do legislador e administrador) causa impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da adequação (aptidão do meio no que diz com a consecução da finalidade almejada), necessidade (menor sacrifício do direito restringido) e da proporcionalidade em sentido estrito (avaliação da equação custo-benefício – para alguns, da razoabilidade no que diz com a relação entre os meios e os fins), respeitando sempre o núcleo essencial do (s) direito (s) restringido (s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outro (s) no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito."* (SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributos para um balanço aos vinte anos de Constituição Federal de 1988**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora? Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008)

O ponto é que a vedação do retrocesso social não interdita reformas, dado que - não raro - são necessárias justamente para que a implementação dos direitos fundamentais se dê de modo mais efetiva. A questão está sempre em saber se, com a medida, o conjunto de direitos fundamentais teria se ganhado maior concretude, no contexto dos fatos. O STF tem enfatizado que a **vedação de retrocesso social** não interditaria moderações no sistema normativo:

*ADICIONAL DE PERICULOSIDADE – BASE DE CÁLCULO – ALTERAÇÃO. Ausente parâmetro de controle a estabelecer patamar mínimo alusivo ao adicional de periculosidade, surge constitucional ato normativo mediante o qual alterada base de cálculo. NORMA INFRACONSTITUCIONAL – PARÂMETRO DE CONTROLE ESTRITO – VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL – IMPROPRIEDADE. Tendo em conta avanço na tutela de direitos mediante norma infraconstitucional, é impróprio, considerado tratamento estrito dado à matéria pela Constituição Federal, potencializar o princípio da vedação ao retrocesso social, a ponto de, invertendo a ordem natural, transformar em cláusula pétrea legislação ordinária ou complementar. (STF - ADI: 5013 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/11/2020)*

Com efeito, segundo enfatizou o STF, o postulado da vedação do retrocesso não teria o condão de converter em cláusulas pétreas normas veiculadas em legislação infraconstitucional, sob pena de se sacrificar o próprio processo legislativo, com a indispensável necessidade de adequação da estrutura às crises de conjuntura, para além da modificação da percepção dos fatos ou mesmo modificação dos valores coletivos. Enfim, a vedação do retrocesso social - conquanto seja relevante - não pode se degradar em uma espécie de mantra retórico que assegure ao Poder Judiciário simplesmente desconsiderar opções promovidas pelo Congresso.

Tampouco se coloca em causa, na espécie, a irredutibilidade de vencimentos. Como é sabido, "*A garantia da irredutibilidade de vencimentos tradicionalmente constituiu prerrogativa dos magistrados e membros dos Tribunais de contas, e até hoje a garantia subsiste, ao lado da vitaliciedade e na inamovibilidade (art. 93, I a III e art. 73, §3º, CF). A Constituição de 1988, no art. 37, XV, dando uma guinada de cento e oitenta graus em relação ao entendimento então dominante no Direito Administrativo, que consistia em admitir-se a redução de vencimentos de servidores sujeitos ao regime estatutário, estendeu a mesma garantia aos servidores públicos em geral, sejam eles sujeitos ao regime estatutário (cargos públicos), sejam regulados pela legislação trabalhista (emprego público). A garantia estende-se também a cargos em comissão e funções gratificadas, como acertadamente já decidiu o STF.*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual e de direito administrativo**. 24. ed. amp. atual. RJ: Lumen Juris, 2011, p. 681).

Contudo, note-se que "*O sentido da irredutibilidade não é absoluto. Protege-se o servidor apenas contra a redução direta dos seus vencimentos, i.e., contra a lei ou qualquer outros ato que pretenda atribuir ao cargo ou à função decorrente de emprego público importância inferior à que já estava fixada ou fora contratada anteriormente. Contudo, os Tribunais já pacificaram no sentido de que não há proteção contra redução indireta, assim considerada aquela em que: a) o vencimento não acompanha pari passu a inflação; b) o vencimento nominal sofre redução em virtude da incidência de impostos. Nessa linha, aliás, o art. 37, XV, CF, ressalva expressamente os arts. 150, II, 153, III e 153, §2º, I, que retratam respectivamente o princípio da igualdade dos contribuintes, a incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e os critérios de generalidade e progressividade, inerentes ao referido tributo.*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Obra citada**. p. 682).

*"A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida."* (ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003)

Ademais, quanto ao tópico, repiso que não está em causa afronta ao direito adquirido à preservação de benefícios, por força da lógica da súmula 340, STJ, que estipula ser aplicável à pensão por morte a legislação vigente ao tempo do falecimento do instituidor. No presente caso, o lamentável falecimento se deu sob a vigência da EC 103/2019, de modo que a questão da irredutibilidade não resta afrontada.

### 2.30. BIOMA DA FLORESTA AMAZÔNICA:

Sabe-se que o Bioma Amazônico chega ocupar uma área de 4.196.943 Km<sup>2</sup>, que corresponde mais de 40% do território nacional, sendo constituído principalmente pela majestosa floresta tropical. A Amazônia estende-se pelos territórios do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, e parte do território do Maranhão, Mato Grosso, Tocantins e Rondônia. Ela é formada por distintos ecossistemas como florestas densas de terra firme, florestas estacionais, florestas de igapó, campos alagados, várzeas, savanas, refúgios montanhosos e formações pioneiras. Em que pese esteja mais preservada do que a Mata Atlântica - que ao tempo da invasão portuguesa, ia do Piauí até o Rio Grande do Sul, remanescendo menos de 20% disso -, é fato que cerca de 16% da área da Floresta Amazônica já foi devastada, o que equivale a duas vezes e meia a área do estado de São Paulo.

Em toda a sua amplitude, a Floresta vive em uma área de 6,9 milhões de km<sup>2</sup>, alongando-se pelo território de nove países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname. Como já mencionado, em solo brasileiro ela ocupa 4.196.943 km<sup>2</sup>, sendo o maior bioma brasileiro, com importância para a humanidade como um todo. Ela é caracterizada pela biodiversidade, com a presença de mais de 2500 espécies de árvores e de 30 mil espécies de plantas, das 100 mil existentes em toda a América do Sul. Cuida-se de floresta tropical úmida, também conhecida como floresta pluvial tropical.

Trata-se de floresta latifoliada equatorial, por conta da vegetação com folhas grandes e largas; e por estar próxima da região do Equador, sendo densa, perene - não perde as folhas ao longo do ano em nenhuma estação - e hidrófila, dada a adaptação à abundante presença de água. Na sua compleição, há Matas de Igapó, que se constituem em planícies inundadas permanentemente, com solos alagados. Nela se apresentam a vitória-régia, o açaí e o sapo cururu. As matas de várzea, ou planícies de inundação, são terrenos que contornam os rios e que costumam alagar na época das cheias. As espécies mais presentes nesse tipo de fitofisionomia são o cacaueiro, a copaíba e a seringueira. Já as matas de terra firme são vegetações que se desenvolvem em regiões mais elevadas, que não inundam ao longo do ano. Nessa fitofisionomia são encontradas árvores de grande porte que podem alcançar 50 metros de altura. A copa desse tipo de vegetação é entrelaçada, de modo que dificulta a entrada de luz solar em seu interior, inviabilizando o desenvolvimento de grande quantidade de plantas rasteiras.

Sustenta-se, não raro, que a Floresta Amazônica apresentaria um solo pobre, com uma fina camada de nutrientes. Entretanto, o húmus formado pela decomposição da matéria orgânica (folhas, flores, animais e frutos) é rico em nutrientes utilizados no crescimento da vegetação da floresta. Transcrevo ainda o que segue abaixo:

*"As florestas desempenham funções ecológicas fundamentais para o bem-estar do planeta. São serviços que vão desde a água para abastecimento das cidades à madeira dos móveis e casas, cosméticos e uma infinidade de outros produtos de uso rotineiro que dependem dos ecossistemas florestais mantidos em bom estado. Eles contribuem entre tantas benesses para o equilíbrio do clima e favorecem padrões indispensáveis à produção de alimentos, como regime de chuvas, solos estáveis, aporte de nutrientes, polinização e controle de pragas. Na Amazônia brasileira, a riqueza natural salta aos olhos pela dimensão e, principalmente, pela diversidade de paisagens. São florestas densas e abertas, integradas a mosaicos de diferentes ecossistemas - várzeas, matas de igapó, campos alagados, savanas e refúgios montanhosos. Lá estão localizados vastos estoques de madeira comercial e carbono, "mercadoria" estratégica na luta contra as mudanças climáticas. É um cenário irrigado pela maior rede fluvial do mundo, que concentra 15% das águas disponíveis para consumo no planeta - item cada vez mais escasso e caro diante da poluição, do aumento populacional e do crescimento econômico das regiões emergentes. Quando o assunto é água, a Amazônia leva vantagem também no expressivo potencial para uso na geração de energia. A região tem capacidade de produzir 105.500 KW - um terço de toda potência hidrelétrica hoje instalada no país, segundo dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). (ADEODATO et al, 2011, p.13)." (CRUZ, Gilson Araújo da. **O desmatamento da Floresta Amazônica e a Lei dos Crimes Ambientais brasileira: aspectos do desmatamento e da ineficiência na execução das penas estabelecidas na Lei n.º 9.605/98.** São Paulo: Dialética. 2022. Kindle. local 210).*

Ainda segundo Gilson Araújo da Cruz, *"Como observação na citação acima, a Amazônia desempenha um papel crucial na realidade brasileira, pois elas oferecem desde a água para abastecimento das cidades até o fornecimento de madeira para construção de móveis e de casas. A floresta amazônica ainda fornece matéria-prima para a feitura de diversos cosméticos. A floresta ainda atua no equilíbrio do clima favorecendo as condições ideais necessárias à produção de alimentos, como regime de chuvas, solos estáveis, aporte de nutrientes, polinização e controle de pragas. Não obstante, a floresta amazônica ainda possui estoques de madeira comercial e carbono. Ainda, conta com a maior rede fluvial do mundo tendo uma grande capacidade para a geração de energia elétrica."* (Obra citada. local 211).

Como dizia o cacique Krenak, *"É por isso que essa região é tão bela, porque é uma peça do planeta que mantém a herança da criação do mundo. Os cristãos têm um mito do jardim do Éden. Nosso povo tem uma realidade na qual o primeiro homem criado por deus continua livre. Nós queremos impregnar a humanidade com a memória da criação do mundo."* (KRENAK, Ailton, indígena Krenak e líder da União das Nações Indígenas, 1989, citado por HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **O destino da floresta: desenvolvedores, destruidores e defensores da Amazônia.** São Paulo: Unesp. 2022. p. 2).

Sabe-se que, por sua localização tropical e grande área, a Floresta Amazônica é uma importante fonte de vapor de água da Terra. Ela contém o maior reservatório de carbono entre os ecossistemas terrestres, e tem um papel fundamental na mitigação das mudanças climáticas em curso. A mobilização de pequena fração do carbono acumulado na biomassa da floresta pode perturbar o ciclo de carbono global. Ademais, ela faz parte do mais intenso ciclo hidrológico de nosso planeta, com um sofisticado processamento e reciclagem de vapor de água, que alimenta a maior bacia hidrológica. Por conta de tais fatores, a região amazônica é de importância crucial para pesquisas de clima e nas mudanças globais. (ARTAXO, Paulo e outros. **Perspectivas de pesquisas na relação entre clima e o funcionamento da floresta Amazônica.** Disponível na internet: <http://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252014000300014>).

Ainda segundo Paulo Artaxo e outros, a Floresta Amazônica cumpre um fundamental papel na regulação climática:

*"Ligações entre a Floresta e o clima regional e global:*

*Conhecemos ainda pouco dos intensos mecanismos de retroalimentação entre a ecologia básica do funcionamento da floresta e o clima da região amazônica. O complexo funcionamento biológico da floresta, com fortes ligações com o sistema hidrológico que a sustenta, e o armazenamento de carbono fazem da Amazônia um laboratório único em nosso planeta (2). Sua enorme biodiversidade traz características únicas ao funcionamento biológico e às relações com o clima regional, bem como à ecologia de ecossistemas. As emissões de compostos orgânicos voláteis (VOCs) pelas plantas e sua posterior transformação em partículas de aerossóis, com a consequente alteração nos núcleos de condensação de nuvens, é um exemplo importante dessa forte interação entre biosfera e atmosfera, uma área de contínuo foco de pesquisas futuras (3).*

- *Clima da Amazônia - perspectivas observacionais:*

O conhecimento do clima amazônico é relativamente recente. Algumas medidas de chuva e de níveis de rios datam do início do processo de colonização. Porém, observações do clima voltadas para a busca da compreensão de perguntas específicas como por que, onde, e como chove, e qual a relação da floresta com a chuva e com a temperatura, se iniciaram na década de 1980. Desde as primeiras medidas constatou-se a riqueza de processos e inter-relações entre a floresta e a atmosfera, e como é sensível o equilíbrio climático às perturbações causadas pela ação do homem. O clima na Amazônia não é isolado do resto do nosso planeta e passa por evoluções em função de alterações climáticas de caráter global como, por exemplo, a ocorrência de El Niño e La Niña. A Amazônia tem diversas sub-regiões com características climáticas distintas. De uma forma geral as partes norte e leste são influenciadas mais diretamente pelo oceano Atlântico, enquanto que nas partes sul e oeste são frequentes as chegadas de frentes frias provenientes do sul em dissipação causando friagens.

Um aspecto que se conhece hoje sobre a floresta amazônica é que ela injeta vapor d'água na atmosfera com mais vigor durante a estação seca do que na estação chuvosa, em função das raízes profundas das árvores e do fato de haver um sombreamento por nuvens na estação chuvosa que reduz a energia solar disponível para as plantas fazerem fotossíntese e evapotranspirar intensamente. Esse resultado das pesquisas é importante, pois modelos de previsão de tempo e clima não tinham essa função bem representada e supunha-se que na estação seca, devido ao solo seco, as árvores estariam injetando menos vapor d'água no ar e esse erro de modelagem tinha implicações na quantidade de chuva prevista.

Em toda a Amazônia aparece um ciclo anual da chuva no qual, nos meses chuvosos, as nuvens têm características similares a nuvens marítimas e nas estações seca e de transição entre seca e chuvosa elas se parecem mais com nuvens continentais. Duas vertentes importantes são os efeitos das emissões atmosféricas de queima de biomassa (uma prática comum de desmatamento e manejo de pastagem) e do desmatamento (transformação da vegetação natural em pastagem ou culturas) na quantidade de chuvas (4).

O fogo, usado em associação com a agricultura e como forma de facilitar o desmatamento, causa emissões de enormes quantidades de fumaça constituída de gases e partículas de aerossóis. Os aerossóis exercem duas funções básicas na atmosfera: em primeiro lugar refletem a radiação que vem do sol e assim "sombream" o solo e a vegetação, que recebem menos radiação solar direta. Os aerossóis aumentam a fração de radiação difusa, que é particularmente importante para os processos que ocorrem dentro da copa das árvores, tanto para a fotossíntese (aumenta a absorção de carbono pela floresta) como para produção de vários gases traços, tais como os compostos orgânicos voláteis (VOCs) (5). Um segundo efeito dos aerossóis é sua capacidade de atuar como núcleos de formação de gotas nas nuvens e, desta maneira, sua enorme concentração na fumaça tem implicações no tipo de chuva que se forma e em como as nuvens se formam e evoluem. Numa atmosfera limpa, sem fumaça, as nuvens tendem a ter chuva mais cedo e mais branda do que em atmosferas poluídas. Nestas, a tendência é que as nuvens demorem mais para chover e, ao fazê-lo, serem mais violentas com ventanias e descargas elétricas mais abundantes. Tanto o sombreamento provocado pela fumaça como a alteração interna das nuvens, devidas aos aerossóis, têm a capacidade de alterar a quantidade de chuva. Se vai chover mais ou menos e aonde, em ambientes poluídos, depende de uma série de fatores e é ainda objeto de pesquisas.

O desmatamento também interfere no clima diretamente através de mudanças na temperatura e na chuva. As pesquisas já realizadas indicam que na época chuvosa há pequena diferença de temperatura entre regiões desmatadas e florestas. Mas na estação seca a diferença de temperatura pode chegar a vários graus Celsius. Regiões desmatadas que incluem cidades têm maior temperatura ainda, podendo registrar até 5°C a mais que regiões próximas com florestas. As regiões desmatadas quando são relativamente pequenas tendem a aumentar a quantidade de chuva justamente por causa do calor adicional. Mas quando são muito grandes, o resultado é uma diminuição da chuva, pois a redução da evapotranspiração da floresta acaba por diminuir a disponibilidade de água na atmosfera.

A Amazônia está passando por um processo de urbanização, e regiões urbanas próximas a grandes rios podem passar a ser um padrão comum representando, então, um novo desafio para entender seu impacto no clima. A poluição atmosférica gerada nas cidades, por queima de combustíveis e emissões industriais, é levada pelos ventos para regiões distantes, cobertas de floresta ou áreas de produção. A presença da região urbana e dos grandes rios modifica o regime de ventos e altera o ciclo diurno de formação de nuvens. Um dos gases que vão sendo produzidos pela ação do sol na poluição atmosférica é o ozônio, que tem um conhecido efeito de danificar a vegetação, sendo fitotóxico. Mas qual é o efeito total nas várias formas de cobertura da terra? Esta questão está sendo estudada no projeto internacional do GoAmazon, do qual o Inpa e a UEA são as instituições coordenadoras.

No passado, há milhares de anos, a Amazônia passou por épocas mais secas e quentes que a atual, isso tudo registrado em sedimentos no fundo de lagos na região. Desde os anos 1960, a variabilidade climática natural está se sobrepondo à interferência humana tais como fogo, desmatamento e poluição. Ao acompanhar os extremos de tempo e clima observados nos dias de hoje é possível identificar uma complexa interação entre os diversos processos. Aprofundar o entendimento do que ocorre hoje, por meio de pesquisas baseadas em dados cada vez mais detalhados, é certamente um grande passo para prever o futuro do bioma Amazônia.

- A modelagem climática na Amazônia:

A modelagem climática da Amazônia é uma área de pesquisa que deixa muito claro as limitações de nosso entendimento sobre os processos que afetam o funcionamento do bioma amazônico. Vários estudos têm revisado experiências de modelagem climática na Amazônia, começando com experimentos de desmatamento realizados desde finais dos anos 1970 até o presente, com complexos experimentos de impactos de aerossóis de queimadas no clima regional e global e de vegetação dinâmica. Em todos esses experimentos as conclusões sugerem um aumento na temperatura na Amazônia que, de acordo com os vários cenários, atinge valores de 3 a 6 oC até finais do século XXI. Este efeito deve ocorrer junto com uma redução da precipitação, particularmente na região leste da Amazônia, que pode chegar até 30% nos cenários mais radicais de altas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Além das implicações diretas que as temperaturas mais altas e a menor precipitação pluviométrica têm para a população, é possível que elas alterem a hidrologia regional e processos que mantêm em funcionamento o bioma amazônico, afetando, em consequência, o clima regional e o clima global.

As interações entre floresta, clima e dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) são complexas. Experiências de modelagem nos inícios dos anos 2000 apontavam para um cenário de colapso do bioma amazônico, o chamado dieback da Amazônia. Isso levaria a uma transformação no papel da vegetação natural amazônica, passando de um pequeno sumidouro líquido para uma fonte de CO<sub>2</sub> ao longo deste século. Por outro lado, resultados de modelos climáticos acoplados à ciclo de carbono sugerem que uma savanização de parte da Amazônia pode ser também gerada se a área desmatada atingir mais de 40%. Embora a existência desses potenciais pontos sem retorno ainda precise ser esclarecida, interações entre as mudanças climáticas e o desmatamento podem torná-los mais prováveis. Recentemente, Huntingford et al (6) analisaram 22 modelos climáticos globais e, de acordo com os modelos climáticos, existe a possibilidade de um colapso do bioma da floresta amazônica induzida pela mudança de clima (isto é, não diretamente pelo desmatamento) até o ano 2100, mas os impactos modelados podem ser menores que os estudos de uma década atrás. Do ponto de vista da precipitação, os modelos sugerem que até finais do século XXI poderá ocorrer um aumento nos extremos de precipitação na Amazônia ocidental, enquanto reduções são projetadas para a Amazônia oriental.

Os novos modelos CMIP5 do 5º Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC AR5), publicados recentemente, mostram um forte consenso quanto à intensificação e ao alongamento da estação seca na Amazônia oriental. Os modelos climáticos variam bastante entre si, mas a maior parte prevê aumento na ocorrência de eventos climáticos extremos nas próximas décadas, por causa do aquecimento global, particularmente reduções de chuva na Amazônia oriental.

A degradação ou diminuição da vegetação natural amazônica em decorrência das mudanças climáticas provavelmente trará sérias consequências para os habitantes da região e de fora - perda de biodiversidade, regulação das chuvas, influência sobre o balanço de carbono e todos os serviços ecossistêmicos que a floresta oferece potencialmente. É sempre preciso lembrar, no entanto, que esses modelos de clima e vegetação estão sujeitos a grandes incertezas devido ao fato de que eles não incluem a variação em solos e hidrologia e algumas das retroalimentações biogeoquímicas em jogo na Amazônia.

- A biogeoquímica aquática da Bacia Amazônica:

Vista do alto por imagens de satélite, ou mesmo em mapas, a Amazônia parece um gigantesco espaço verde, recortado quase que na metade por um canal sinuoso, que corre das cordilheiras dos Andes ao oceano Atlântico. Este canal, denominado rio Solimões a partir da fronteira com o Peru, constitui, após seu encontro com o rio Negro nas cercanias de Manaus, o maior rio do mundo, denominado Amazonas. A dimensão deste curso d'água é de difícil visualização por esse tipo de imagem, mas pode-se imaginar sua importância medindo a largura dos dois principais canais na sua desembocadura no oceano, que somam aproximadamente 23 km de largura. Soma-se a isso a profundidade média de 30 metros nesses canais e podemos imaginar um "muro de água" com a altura de um prédio de 10 andares, se estendendo ao longo de 230 quarteirões de uma cidade. A quantidade exata da água que o rio descarrega para o oceano é desconhecida; medidas são disponíveis da cidade de Óbidos (PA), mil quilômetros antes da desembocadura. Entrando milhares de quilômetros mar adentro e levando ferro adsorvido nos sedimentos, um nutriente essencial para as algas marinhas, a água do Amazonas "aduba" a costa de tal forma que, segundo estimativas recentes, na sua pluma marinha é fixado em torno de 20% de todo o CO<sub>2</sub> absorvido pelas algas nos oceanos do mundo.

A copa das árvores vista nos satélites esconde, ainda, uma imensa rede de pequenos rios que forma o sistema de drenagem dessa bacia que se fossem todos desenhados em um mapa, em uma folha de papel comum, formariam um borrão com milhares de traços. Essa água que vem para a superfície saindo do lençol freático (a água subterrânea) se junta com a água da chuva para percorrer caminhos específicos que mudam a cada lugar, de acordo com as características da paisagem, como a topografia, os tipos de solo e a vegetação. Essas características visuais das águas da Amazônia ainda hoje são utilizadas para identificá-las, associando-as às suas propriedades físico-químicas. As águas da Amazônia estão divididas em três categorias: em pretas (como o rio Negro), brancas (como o rio Solimões, de coloração marrom) e claras (como o rio Tapajós). Apesar de válidas na maioria dos casos, nem sempre as características visuais correspondem às mesmas propriedades. As propriedades das águas se relacionam melhor com a morfologia do terreno (montanhas x planícies) com tipos de solos que percorrem, os quais, por sua vez, dependem das rochas das quais se originaram. Assim, rios mais pobres em sais, com poucos sedimentos em suspensão e coloração mais escura e pH ácido, devido à presença de ácidos húmicos e fúlvicos provenientes da decomposição de plantas, geralmente ocorrem em regiões planas, com solos arenosos sobre rochas muito intemperizadas. Em termos da composição química, podem ser identificados por apresentarem uma predominância dos cátions sódio (Na) e potássio (K) sobre os demais íons. No outro extremo se encontram rios com coloração barrenta, devida à grande quantidade de sedimentos em suspensão que carregam e pH próximo da neutralidade (7,0), produtos da erosão de regiões montanhosas, que contêm rochas carbonatadas e que conferem uma composição química onde cálcio (Ca) e magnésio (Mg) se destacam como íons principais.

Sazonalmente, esse último grupo de rios se comporta como até pouco tempo era o modelo geral existente para rios, no qual as concentrações de íons são maiores no período de menores descargas, quando o maior tempo de contato com a água favorece o intemperismo das rochas, e diminuem a medida que sofrem diluição com a vinda das chuvas e águas de degelo dos Andes. Na Amazônia foi descrito, pela primeira vez, um comportamento inverso, em ambientes onde as rochas são muito intemperizadas, e o aumento das concentrações ocorre justamente quando aumentam as chuvas e a lavagem dos nutrientes que se encontram armazenados nos solos e não nas rochas.

As lições que aprendemos recentemente sobre a importância do Amazonas para o oceano Atlântico e sobre mecanismos geoquímicos tão distintos aos de rios do Hemisfério Norte talvez não sejam tão surpreendentes quanto o que descobrimos sobre a biogeoquímica desses sistemas. Em sua grande maioria, e por razões ainda não totalmente compreendidas, os rios da Amazônia apresentam concentrações de CO<sub>2</sub> muito superiores àquelas encontradas na atmosfera. Somadas, as áreas cobertas pela água desses rios nos seus canais, e nas planícies que inundam durante as cheias, emitem para a atmosfera quantidades de CO<sub>2</sub> que são da mesma ordem de grandeza das menores estimativas de fixação de CO<sub>2</sub> por todos os ambientes terrestres da região, cuja área é imensamente maior. Esse transporte de carbono, da água para a atmosfera, é cerca de 13 vezes superior ao que o rio exporta para o mar (considerando as medidas em Óbidos). Mais ainda, em relação aos gases de origem biogênica, oxigênio e CO<sub>2</sub>, bem como a quantidade de carbono orgânico dissolvido, o pH e as taxas respiratórias, todos os rios, independentemente de suas características físico-químicas, apresentam exatamente o mesmo padrão sazonal. Com exceção de um rio naturalmente represado, o rio Caxiuanã, todos os rios estudados nos últimos dez anos, sejam eles grandes ou pequenos, de águas negras ou barrentas, apresentam maiores concentrações de CO<sub>2</sub> e carbono orgânico dissolvido e valores menores para O<sub>2</sub> e pH durante o período de cheias. Isto demonstra como a água age como elo entre os sistemas terrestres e aquáticos. Mas será que todo o CO<sub>2</sub> das águas dos rios amazônicos vem dos ambientes terrestres? E será que o CO<sub>2</sub> que sai dessas águas não pode ser reaproveitado dentro da própria floresta? Sabemos que águas subterrâneas em solos arenosos têm concentrações elevadíssimas de CO<sub>2</sub> (até 50.000 ppm, contra 400 ppm na atmosfera), mas ao saírem para a superfície para formar os pequenos igarapés, quase todo esse CO<sub>2</sub> se esvai para a atmosfera poucos metros igarapé abaixo e, portanto, esse CO<sub>2</sub> não chega aos grandes canais. Talvez a descoberta recente de que as ligninas (macromoléculas orgânicas de origem dos tecidos das árvores, comuns nas águas do rio Amazonas), antes consideradas muito refratárias (que não se decompõem facilmente), podem ser responsáveis pelo consumo de até 75% do oxigênio da água durante sua decomposição, seja a derradeira resposta a respeito da origem do CO<sub>2</sub> nessas águas. Mas, se quisermos realmente compreender como funciona o bioma amazônico, ainda temos um longo caminho até quantificarmos todos os fluxos biogeoquímicos internos e com o restante da biosfera daquela que é a molécula da vida, o carbono.

#### - Biogeoquímica terrestre na Amazônia: respostas às mudanças ambientais:

A bacia hidrográfica da Amazônia se estende desde a cordilheira dos Andes, no oeste, até o oceano Atlântico no leste e cobre cerca de 5% da área terrestre do planeta. O bioma da Amazônia se caracteriza por uma enorme floresta tropical úmida, intimamente ligada à atmosfera e aos solos pobres, inserida numa imensa rede de rios e igarapés. A vegetação do bioma inclui áreas permanentemente afetadas pela água (áreas úmidas - lençol freático na superfície ou muito perto), áreas sazonalmente alagadas (várzea e igapó, vegetação ciliar), ou áreas não afetadas por inundações (terra firme). As florestas de terra firme não recebem nutrientes dos sedimentos transportados pela água dos rios nas cheias. Outros biomas na bacia hidrográfica amazônica incluem o yungas dos declives dos Andes, partes do páramo e puna; e partes do cerrado.

As várias fisionomias de vegetação possuem seus próprios ciclos biogeoquímicos, que apesar de ter similaridades entre si, divergem por causa das características ligadas à biodiversidade (composição florística), solos (estrutura e disponibilidade de nutrientes) e hidrologia (disponibilidade de água).

As florestas de terra firme cobrem cerca de 70% da área do bioma da floresta amazônica e são mais conhecidas em relação à ciclagem de nutrientes, que se baseia em diversos mecanismos de "conservação" de nutrientes, especialmente na eficiente reciclagem da matéria orgânica produzida pela própria floresta. Isto envolve a assimilação de CO<sub>2</sub> da atmosfera, e água e nutrientes essenciais em forma de minerais do solo. Em processos bioquímicos, como a fotossíntese e vários outros, se produz matéria orgânica e libera-se oxigênio. Uma parte dos compostos orgânicos produzidos é usada pelas árvores para se manter (respiração, que produz CO<sub>2</sub>, como nos humanos); enquanto uma outra parte permanece na árvore, gerando crescimento, em forma de tecidos que vão se constituir em madeira, raízes e folhas.

Aproveitando as condições favoráveis da grande insolação, alta temperatura tropical e umidade sempre elevada, a floresta tem altas taxas de produção de matéria orgânica (que os ecólogos chamam produtividade primária), ou seja, a floresta fixa grandes quantidades de carbono (e nutrientes minerais) na biomassa. É comum encontrar florestas de terra firme com média de 300 toneladas por hectare de biomassa acima do solo (massa seca, incluindo troncos, ramos, galhos, e folhagem) sendo metade disso carbono, que é parcialmente reciclado quando morre uma árvore ou parte dela e seus tecidos são decompostos por organismos como os fungos, bactérias e outros organismos. A produção de liteira fina nas florestas intactas parece estar aumentando nas últimas décadas, acompanhando o crescimento das árvores (e de suas copas), possivelmente devido à maior concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera. Para alguns nutrientes, a liteira não é a fonte principal de entrada para o solo: o fósforo (P) tem sua maior entrada da atmosfera pela precipitação, enquanto que os fluxos de magnésio (Mg) e, principalmente, de potássio (K) são fortemente influenciados pela lavagem, pelas chuvas, das copas das árvores (enriquecimento).



Em anos "normais", ou seja, sem seca extrema ou prolongada, a floresta funciona como um pequeno sorvedouro de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), e assim compensa as emissões de CO<sub>2</sub> de desmatamento e queimadas na região (7). Porém, quando ocorrem grandes secas na Amazônia, como as de 2005 e 2010, o bioma floresta amazônica pode converter-se temporariamente em fonte emissora de CO<sub>2</sub> para a atmosfera, em grande parte porque a seca provoca a morte de muitas árvores, incluindo, sobretudo, as árvores maiores. Além disso, por produzir aberturas na floresta e acumular muito material combustível, as secas facilitam incêndios florestais em áreas antes não sujeitas a esse fenômeno, emitindo mais CO<sub>2</sub> e facilitando outros incêndios nos anos a seguir. A exploração de madeira é uma atividade crescente na Amazônia e produz também uma grande quantidade de resíduos vegetais combustíveis.

Nas áreas desmatadas na Amazônia, por implantar cultivos agrícolas em monoculturas ou pastagens com uma só espécie de gramínea, os impactos negativos são esperados e severos, já que os mecanismos básicos de funcionamento do ecossistema da floresta ou outras fisionomias de vegetação natural, com sua efetiva proteção da superfície do solo e reciclagem de matéria orgânica e nutrientes, são rompidos. Além disso, alguns nutrientes, como o nitrogênio e o enxofre, podem ser perdidos em altas proporções na queimada inicial e/ou nas queimadas posteriores, com um forte potencial de se tornarem limitantes no sistema de produção e podem levar ao abandono da área de pastagem ou cultivo em poucos anos. A perda de sua capacidade produtiva gerou milhões de hectares abandonados de agrossistemas amazônicos, e o conseqüente desmatamento e uso de novas áreas de floresta. Por isto, há hoje uma busca por técnicas adequadas de reutilização dessas áreas abandonadas ou degradadas; três usos alternativos para essas áreas de capoeiras (vegetação secundária que cresce espontaneamente após abandono) têm sido mais testados: i) enriquecimento das capoeiras (especialmente com espécies madeireiras e/ou frutíferas); ii) implantação de novos sistemas agrícolas com o uso da biomassa, sem queima; iii) implantação de sistemas agroflorestais diversificados, com espécies nativas. As duas últimas têm experimentos correntes em diferentes partes da Amazônia, mostrando resultados promissores na recuperação das características físicas, químicas e biológicas do solo, bem como na reabilitação da ciclagem da matéria orgânica e dos nutrientes minerais, e na estocagem de carbono e nutrientes minerais na biomassa, trazendo assim de volta diversos "serviços ambientais" (funções da natureza que o homem aproveita) dos ecossistemas florestais.

- Avançando no entendimento dos processos que regulam o clima e o funcionamento da Amazônia:

Estudos integrados e multidisciplinares permitem avançar o conhecimento sobre o funcionamento do ecossistema amazônico. Em particular estudos que permitam entender as conexões entre o funcionamento biológico da floresta e o clima são essenciais em um cenário onde as mudanças climáticas já estão alterando os processos básicos de funcionamento do ecossistema amazônico, sendo que a variabilidade climática natural se sobrepõe a essas mudanças afetando vastas regiões do continente. Extremos climáticos-hidrológicos, ciclagem de nutrientes, hidrologia, balanço de carbono, emissões de gases e partículas, interação entre radiação e fotossíntese, ciclo hidrológico e outros, e os seus impactos nos sistemas humanos e naturais são temas estratégicos para o país. Questões socioeconômicas que influenciam o padrão de ocupação da Amazônia são essenciais de serem entendidos, bem como as questões associadas com grandes empreendimentos, tais como hidrelétricas e abertura de estradas. O papel da Amazônia no clima global depende de muita ciência inovadora, a ser feita com integração de disciplinas e com parcerias internacionais.

Apesar de grandes avanços alcançados no âmbito de vários programas de pesquisa da Amazônia (por ex. LBA, Geoma, PPBio, PDBFF) resta muito por fazer para entender melhor como a grande paisagem da Amazônia funciona hoje e como funcionará no futuro sob a influência crescente do impacto do uso da terra e das mudanças climáticas em curso. Para isto, o uso mais intenso de tecnologias inovadoras e de medidas com o uso de sensores avançados em satélites e aeronaves instrumentadas, bem como novos experimentos manipulativos, simulando mudanças no clima, nas concentrações de CO<sub>2</sub> na atmosfera, e outros causados pelas mudanças no uso da terra, serão essenciais. Nos próximos anos será preciso um esforço colaborativo entre pesquisadores de várias disciplinas, com um papel de destaque para um pensamento que reúna a ecologia de paisagem e a ecologia de ecossistemas (8) no estudo de causas e conseqüências da heterogeneidade espacial da Amazônia para o funcionamento do bioma amazônico. Esta é uma fronteira não só para disciplinas acadêmicas, mas para a gestão ambiental da Amazônia. Além do conhecimento avançado do funcionamento de paisagens da Amazônia, será necessário avaliar, nesse contexto, as conseqüências potenciais das políticas públicas, como, por exemplo, as do novo código florestal para sustentabilidade ecológica e desenvolvimento econômico da Amazônia. Tudo isso exige um programa de estudos integrados dos sistemas ecológicos e socioeconômicos, junto com o desenvolvimento de um sistema que permita a avaliação objetiva de opções de desenvolvimento e conseqüências ambientais (por exemplo, expressadas em termos de mudanças dos valores dos serviços ecossistêmicos, um dos quais é a capacidade da bacia para sequestrar carbono). Os governos estaduais e federal deverão aproveitar a contribuição potencial da ciência à legislação socioambiental e se manifestar, nesse sentido, com fiscalização adequada para que o investimento em ciência produza um retorno tangível de curto e longo prazo." (ARTAXO, Paulo e outros. **Perspectivas de pesquisas na relação entre clima e o funcionamento da floresta Amazônica**. Disponível na internet: <http://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252014000300014>).

Conquanto se saiba que o "pulmão do mundo" são as algas (fitoplâncton), na medida em que liberam mais oxigênio do que consomem - e liberam muito oxigênio -, é fato que a Floresta Amazônica cumpre um papel crucial na regulação do clima do planeta, além de servir como fonte de vida para as milhares - ou milhões - de espécies animais e vegetais que a constituem enquanto bioma.

Com efeito, *"South America's Amazon contains nearly a third of all the tropical rainforests left on Earth. Despite covering only around 1% of the planet's surface, the Amazon rainforest is home to 10% of all the wildlife species we know about – and probably a lot that we don't know yet. Our research shows that, on average, a 'new' species of animal or plant is being discovered in the Amazon every 3 days. However, tragically, because huge parts of the rainforest are being destroyed so fast, we may never know all the riches it holds. The Amazon is of vital importance because people around the world, as well as locally, depend on the rainforest. Not just for food, water, wood and medicines, but to help stabilise the climate—around 76 billion tonnes of carbon is stored in the Amazon rainforest., The trees in the Amazon also release 20 billion tonnes of water into the atmosphere per day, playing a critical role in global and regional carbon and water cycles."* (<https://www.wwf.org.uk/where-we-work/amazon#:~:text=Not%20just%20for%20food%2C%20water,regional%20carbon%20and%20water%20cycles.>)

*"Oito bilhões de toneladas de carbono emitidas anualmente na atmosfera do planeta, pela queima de combustíveis fósseis e outros usos da terra, são apenas parcialmente absorvidos pelos oceanos e pela biota da Terra. Em um balanço realizado entre 1980 e 1990, recentemente publicado, fica claro que a biota terrestre é o principal sumidouro do excesso de carbono atmosférico, responsável pelo aquecimento global. As florestas, tanto as temperadas como as tropicais, estão absorvendo parte desse excesso. Embora a floresta amazônica venha sendo uma das fontes de carbono jogado na atmosfera, devido às queimadas e aos desmatamentos que crescem em torno de 15 a 20 mil quilômetros quadrados ao ano, estudos indicam que essa mesma floresta continua a desempenhar um relevante papel de absorção do carbono. Mas a questão de a floresta amazônica ser fonte ou sumidouro de carbono permanece em aberto. Como o bioma amazônico é um complexíssimo mosaico de ambientes em diferentes graus de alteração, cada um com comportamentos distintos em relação às trocas de carbono com a atmosfera, uma visão completa e crível do papel real de toda a região para atmosfera somente poderá emergir quando os vários estudos integrarem seus resultados e quando os mecanismos físicos e biogeoquímicos forem mais bem compreendidos em sua extensão e complexidade."* (SOUZA, Márcio. **História da Amazônia: Do período pré-colombiano aos desafios do século XXI**. Rio de Janeiro: Record. Kindle. 2019. local 454).

A riqueza e diversidade de formas de vida, presentes na Floresta Amazônica, a tornam uma espécie de berço, demandando conservação por parte da humanidade, sob pena de que reste apenas deserto, em não pouco tempo. A isso se soma a importância dos rios que banham suas matas, a exemplo do rio Amazonas, o maior rio em vazão de água de toda a Terra e o segundo mais extenso de todo mundo, perdendo apenas para o Rio Nilo, no Egito. Tendo aproximados 6.992,06 km percorre o norte da América do Sul, a floresta amazônica e deságua no Oceano Atlântico. Ele conta com mais de 1000 afluentes, a exemplo do Madeira, Japurá, rio Negro, igualmente majestosos e que se encontram entre os maiores do planeta. Ao que consta, a Amazônia

tem a maior bacia hidrográfica do mundo, com mais de 7 milhões de quilômetros quadrados, é responsável por cerca de um quinto do fluxo fluvial total do mundo. Ademais, a água que flui pelos rios amazônicos constitui cerca de 20% da água doce em estado líquido, de toda a Terra.

Desse modo, tem-se que cerca de 60% do Floresta Amazônica encontra-se presente em solo brasileiro. Esse percentual encontra-se distribuído essencialmente nos Estados-membros, situados no norte do país. Assim, além do Amazonas, a floresta se estende ao longo do Amapá, Pará, Acre e Rondônia. Também atinge a área norte do Mato Grosso e oeste do Maranhão. Como registrei acima, ela está presente também na Venezuela, Colômbia, Bolívia, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa.

Cuida-se da maior floresta tropical do mundo, com um ecossistema exuberante. Além de toda a vastidão de fauna e flora, ela apresenta espécies diversas, muitas das quais ainda não catalogadas e classificadas. Ela reserva carbono, constituindo-se uma importante reguladora do sistema climático global. Atua como neutralizadora de emissões do dióxido de carbono - CO<sub>2</sub>, promovendo reações químicas que eclodem na liberação de oxigênio (O<sub>2</sub>). A liberação de oxigênio para a atmosfera é relevante, conquanto não possa qualificá-la como pulmão do mundo, ao contrário do que por vezes se divulga. A importância do bioma amazônico transcende isso, na medida em que atua como fator de regulação do clima global.

Os desmatamentos e as queimadas agravam a situação. Além de liberarem mais CO<sub>2</sub>, há redução do volume de árvores hábeis à absorção desse gás prejudicial. Supõe-se ainda que o solo e a vegetação da Amazônica guardam cerca de 200 bilhões de toneladas de carbono, suscetíveis de serem liberados na atmosfera, causando inúmeros prejuízos à vida, tal como a conhecemos. O CO<sub>2</sub> intensifica o efeito estufa, causando também danos diretos à saúde humana. Uma exposição rápida ao gás pode levar a desmaios, sensação de confusão, náusea e dores de cabeça. Concentrações moderadas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) em ambientes fechados promovem dores de cabeça e fadiga. Conquanto desempenhe papel importante no processo de fotossíntese, a liberação massiva do gás pode comprometer o equilíbrio climático do planeta, levando a consequências drásticas e irreversíveis.

Sabe-se que *"A floresta amazônica não é a única que está sendo destruída. A destruição ocorre em diversos lugares, na América Central, na bacia do Congo, no sudeste da Ásia, mas sem provocar nos países do Primeiro Mundo o mesmo tumulto e consternação. O que imbuí o caso da Amazônia de tal paixão é o conteúdo simbólico do sonho que ela acende. A prolixidade que tanto dominou Werner Herzog demonstra um desafio que desencadeou a ganância de gerações de exploradores e inspirou as mais heroicas lutas para solucionar as questões fundamentais subjacente ao destino das florestas tropicais do mundo: qual é a relação das pessoas com a natureza? Como elas entendem suas obrigações nessa relação? O mistério, que é parte da sedução da Amazônia, não é meramente uma função da imensidade da região e da diversidade das espécies que ela contém. Ele é também consequência de séculos de censura, dos embargos aplicados pelas coroas espanhola e portuguesa sobre o conhecimento e as viagens na região, e dos silêncios das ordens religiosas durante a história colonial da Amazônia. A lei espanhola em 1556 indicava que os avaliadores "não deviam permitir a publicação ou venda de quaisquer livros que tratassem de temas relacionados às Índias sem terem licença especial do Conselho das Índias". O cronista-naturalista tinha de enfrentar a Inquisição, o Conselho das Índias, o rei e o papa – um desanimador conjunto de revisores – antes que pudesse publicar suas descobertas. O conhecimento era acumulado e, então, mantido a sete chaves. Os portugueses estavam determinados que o Brasil permanecesse subordinado a suas possessões do oriente. Os decretos reais tentavam impedir até os primeiros passos em direção ao desenvolvimento econômico. O conselho da colônia apenas permitia o cultivo de gengibre e de índigo onde a cana-de-açúcar não podia crescer, esperando, com isso, proteger os mercados de suas especiarias asiáticas. Até o fim do século XVII, era proibido criar mulas ou dedicar-se a praticamente qualquer forma de manufatura, exceto provisões de itens de algodão cru para consumo interno. A vida intelectual foi igualmente retardada pelo domínio real. Em 1707, o vice-rei português fechou a imprensa no Rio de Janeiro e proibiu outras de serem abertas. O sufocamento do crescimento interno combinou-se à suspeição dos estrangeiros, que tinham permissão de possuir uma propriedade no país apenas após rigoroso escrutínio."* (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada.** Kindle, local 288).

Por outro lado, esse embate encontra-se presente desde o Tratado de Tordesilhas, de certo modo. Cuida-se da ocupação do espaço, com os avanços promovidos pelas comunidades políticas por meio de desenvolvimento de tecnologias, com o emprego de guerras e assim por diante. Isso explica a forma como muitos Estados se constituíram, ampliaram seus territórios e subjugaram outros povos, não sem o emprego de violência. No caso brasileiro, isso se deu com o genocídio de nações nativas, retratadas na obra HEMMING, John. **Ouro vermelho:** a conquista dos índios brasileiros. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: EDUSP. 2007 e repiso que isso estava presente no conhecido embate entre Bartolomeu de las Casas, de um lado, e Juan Ginés de Sepúlveda (Disputa de Valladolid), havido no século XVI, versando sobre a forma como os europeus haveriam de tratar as nações nativas, presentes em solo americano. Las Casas defendida os povos nativos, invocando como fundamento a Bíblia. Sepúlveda defendia que fossem catequisados à força e submetidos a trabalhos forçados, o que acabou vaticinando a prática escravocrata subsequente.

A isso se somou certa ambição fantasiosa dos invasores, *"De todos os mitos que permeiam a história da Amazônia, o El Dorado é o mais hipnótico. Originalmente, referia-se a um rei com riqueza tão vasta que todo dia ele era ungido com resinas preciosas para fixar a poeira de ouro que decorava seu corpo. O cronista Oviedo relata como o famoso conquistador Pizarro, Quesada e Sebastián de Belalcázar – respectivamente, subjogador dos incas, conquistador da Colômbia e conquistador de Quito –, não satisfeitos com essas vitórias, ansiavam por mais ouro e glória por meio da captura desse rei e de suas posses. Em 1540, tomado por essa visão, Gonzalo Pizarro, irmão do conquistador do Peru, decidiu lançar uma expedição com Francisco de Orellana, o conquistador das terras de El Dorado e das florestas de canelas. Com 4 mil índios, 200 cavalos, 3 mil suínos e grupos de cães de caça treinados para atacar indígenas, a expedição abriu caminho laboriosamente através das florestas tropicais do leste dos Andes. As infelizes tribos da floresta que encontravam esse exército enfrentavam uma inquisição. Quando negavam conhecer o reino de El Dorado, eram prontamente considerados mentirosos, torturados, queimados em grelhas ou lançados aos cães vorazes. Conforme a expedição desceu a bacia do rio Coca em direção do rio Napo, suas provisões e seus carregadores indígenas andinos esgotaram-se."* (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada.** Kindle, local 357).

Ainda segundo Hecht, *"conduzir os cavalos através de riachos tornou-se cada vez mais exaustivo. Desanimado e faminto, Pizarro ordenou a construção de uma canoa e enviou o segundo homem no comando, Orellana, à frente para encontrar alimentos. Orellana e seus cinquenta companheiros nunca retornaram. Em lugar disso, tornaram-se os primeiros homens brancos a descer da cabeceira até a foz do Amazonas. Enfurecido com a traição e frustrado com as suas tentativas de encontrar o reino de El Dorado, um Pizarro furioso retornou a Quito. A tentativa de Pizarro foi apenas a primeira de muitas de localizar esse reino mítico e capturar seu governante resplandecente. Os dois fundiram-se conforme a história de El Dorado continuou a alimentar a imaginação, tornando-se mais fabulosa a cada relato. Em 1774, um indígena descreveu ao governador espanhol, Don Miguel de Centurion, as características do reino de El Dorado: "uma alta colina, escalvada, exceto por um pouco de*

grama, sua superfície coberta em todas as direções com cones e pirâmides de ouro [...] de forma que, quando atingidos pelo sol, seu brilho era tal que era impossível contemplar sem ofuscar a visão". O mito de El Dorado também ganhou uma veia mais popular entre os garimpeiros e os menos generosos bandeirantes (os pioneiros da expansão imperial portuguesa mais ao sul, principalmente de São Paulo). Na busca por essa montanha mágica coberta de esmeraldas e ouro, a sorte de um pobre homem pode mudar, e ele pode tornar-se senhor da terra, beneficiário de um mundo inacabado e, portanto, de um mundo em que esses golpes de sorte não eram um absurdo." (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada**. Kindle, local 357).

Ademais, "Por volta de 1727, os bandeirantes paulistas, porta-estandartes do maior projeto de conquista, descobriram ouro nos flancos ao sul do Amazonas. A região em torno de Cuiabá, que trabalhava com mão de obra de escravizados negros – uma vez que os indígenas das proximidades não suportavam o trabalho, ou fugiam ou morriam –, viu chegarem embarcações e tropas de mula carregadas de charque e mandioca, e depois os viu partirem rio abaixo, através da savana e da floresta, levando a preciosa carga. Ao sul das Guianas, ao norte do Escudo Brasileiro, descendo os Andes e subindo a foz do rio, aventureiros obcecados avançavam com esse sonho da riqueza repentina." (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada**. Kindle, local 381). Sabe-se ainda que Alexander von Humboldt - médico, físico, pai da oceanografia, matemático - chegou ao monte Chimborazo, no Equador, em 23 de junho de 1802. Confirmou a existência do canal do Cassiquiare, que liga o rio Orinoco ao sistema hídrico amazônico. Ele começou a viagem nos idos de 1799, com início na Espanha, chegando ao rio Orinoco e ao Amazonas, documentando a expedição com anotações e gravuras, bastante famosas.

Aliás, buscando descrever esse período, "José de Alencar, outro indianista, escreveu descrições emocionantes da vida indígena e incutiu palavras nativas em suas obras, que denunciam a contaminação e a destruição dos povos nativos e de seus valores pelo contato corrupto europeu. Sua obra mais famosa, *Iracema*, um anagrama de América, descreve de forma dramática o processo de destruição e opressão dos povos nativos por meio de seu contato poluidor com o mundo civilizado." (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada**. Kindle, local 472).

Atente-se ainda para o seguinte:

"(...) Observe a região amazônica como um todo e compreenda os diferentes ritmos geológicos e biológicos da região. Estamos basicamente olhando para um funil que canaliza cerca de 6 milhões de quilômetros quadrados, com a sua extremidade larga nos Andes, entrando na Colômbia a noroeste e, depois, descendo em um enorme semicírculo através do Equador, Peru e Bolívia. Este funil se estreita gradualmente à medida que os grandes afluentes descem para a planície amazônica e aumentam o rio-mar enquanto se dirige para o Atlântico através da extremidade estreita do funil em Belém. Ao norte e ao sul do funil, respectivamente, ficam o que os geólogos chamam de Escudo das Guianas e Escudo Brasileiro. As formações pré-cambrianas são algumas das superfícies terrestres mais antigas do planeta, parte do primeiro continente do jovem mundo, Gondwana, formado há cerca de 100 milhões de anos. Suas águas também fluem para a bacia, e grandes áreas dos escudos estão envoltas em florestas exuberantes. Os pontos de contato entre os escudos e seus sedimentos terciários ou mais jovens na bacia são claramente expressos nas corredeiras e quedas que agitam as águas onde se encontram. Os contornos da Amazônia são divididos em poucas formas geológicas básicas: os Andes ascendentes – fonte da maioria dos sedimentos da bacia – e os escudos cristalinos pré-cambrianos que circundam a imensa bacia sedimentar. A bacia propriamente dita é composta por dois acidentes geográficos básicos: a terra firme, ou os planaltos do período terciário ou pleistocênico, e a várzea. A terra na bacia é composta por planaltos baixos e colinas arredondadas. Em sua formação anterior, o Amazonas fluía para o oeste até o Pacífico, em um canal entre os dois grandes escudos. O acesso ao Pacífico foi fechado quando os Andes emergiram cerca de 40 milhões de anos atrás, criando um lago meio estanque. O rio, agora bloqueado por rochas ascendentes, deslocou seu fluxo para o Atlântico, levando consigo os ricos sedimentos da nova cordilheira, e começou a moldar os contornos da bacia como a vemos atualmente. Agora veja a Amazônia novamente de uma galeria andina: o rio fica mais ou menos na linha do equador, seus afluentes à esquerda nascem no hemisfério norte, enquanto aqueles que alimentam o rio pela direita se elevam no hemisfério sul. A partir da foz do rio Amazonas, cerca de 3.200 quilômetros, o gradiente de terra aumenta apenas cerca de 90 metros.

(...)

Euclides da Cunha, o brilhante geógrafo e jornalista que serviu na equipe de pesquisa brasileiro-boliviana após as guerras do Acre de 1898, argumentou certa vez que a Amazônia era "a última página, ainda a escrever-se, do Gênesis". Nenhuma outra área do mundo contém uma variedade tão abundante de seres vivos. Até recentemente, os cientistas estimavam o número de espécies no planeta em um enorme, mas ainda compreensível, 1,5 milhão. Mas os estudos do entomologista Terry Erwin sobre a diversidade de besouros em uma única árvore sugerem um número muito maior. Erwin observou que, enquanto trabalhava no dossel da floresta, sua equipe identificou mais de 3 mil espécies de besouros em apenas cinco lotes de 12 metros quadrados cada.

Extrapolando esses estudos, ele calculou que, com base no número total de espécies de árvores e insetos, havia na Terra mais de 30 milhões apenas de espécies de insetos. Essas estimativas são contestadas e o limite geralmente aceito para todas as espécies da Terra é de cerca de 5 milhões. Na verdade, ninguém sabe, nem mesmo em ordens de magnitude, o número de espécies, mas, ao menos, metade de qualquer número na faixa aceita pode ser encontrada nos sistemas de drenagem da Amazônia. Uma árvore pode carregar sozinha muitas espécies peculiares a ela, e cada região, pelo menos em sua fauna e flora de insetos, compartilha poucas espécies com outras áreas da Amazônia. Assim, em pequenas distâncias no Equador, apenas 10% dos insetos de um lote foram encontrados no lote seguinte. Na floresta de Manaus, a 80 quilômetros, compartilhava apenas 1% das espécies.<sup>10</sup> Novas espécies evoluem de duas maneiras. A primeira é por poliploidia, a multiplicação do número de cromossomos nos organismos; isso pode ocorrer com espécies já existentes ou, em híbridos, com duas espécies; a modesta espiga de milho original torna-se o poliploide maior e mais exuberante da história humana recente. Essa forma de multiplicação cromossômica resulta de mutações espontâneas ou por hibridização, e é característica central da domesticação humana de plantas.

O segundo processo, e talvez aqui o mais relevante, a especiação alopátrica, envolve o isolamento geográfico e, portanto, a disparidade de organismos de estoques semelhantes à medida que se adaptam a ambientes diferentes. O isolamento geográfico e a competição são centrais na teoria de Darwin sobre a origem das espécies e explicam seu fascínio pelos pássaros de Galápagos, que, embora originando-se de ancestrais genéticos semelhantes, variavam sutilmente entre as ilhas do arquipélago. A poliploidia pode acontecer em uma geração, mas a especiação alopátrica é mais demorada. Por muitos anos, um corpo de teorias enfatizou os chamados "modelos de equilíbrio" na contabilização da diversidade tropical. A visão de mundo subjacente aqui propõe que a diversidade cada vez maior é a consequência da estabilidade, tanto no tempo geológico quanto nas comunidades de organismos.

As populações estão amplamente distribuídas, e as subpopulações separadas por grandes distâncias começam a evoluir por caminhos separados no ambiente benéfico de temperaturas quentes e chuvas abundantes. Assim, a diversidade é função de uma longa história em condições benéficas onde as interações ecológicas de competição, coevolução e predação produziram separações cada vez mais finas de espécies distintas e, portanto, seus diversos representantes nas planícies tropicais." (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada**. Kindle, local 1.030 e ss.).

Quanto à potencial destruição da Floresta Amazônica, a prosseguir o extrativismo irresponsável, Susa Hecht sustentou ainda o seguinte:

"(...) Há incertezas em torno das dimensões do efeito estufa e o impacto do desmatamento tropical no clima, mas não há nada de especulativo sobre a extinção de espécies. A destruição da floresta amazônica é uma catástrofe biológica da mesma ordem que fez dos dinossauros objetos para os museus de história natural. Para começar, considere a extensão dessa destruição. Existem estimativas muito variadas tanto das áreas desmatadas quanto da taxa em que a destruição está ocorrendo. Um cálculo prudente sugere que há de 8% a 10% menos floresta amazônica do que havia cem anos atrás.<sup>20</sup> Em 1975, pouco menos de 7 milhões de acres de terra na Amazônia brasileira tiveram sua cobertura florestal original alterada. Em 1988, mais de 40 milhões de acres de floresta foram destruídos. Veja um

mapa da Amazônia e busque a cidade de Rio Branco, no extremo noroeste do estado do Acre. Em seguida, trace um caminho para o leste ao longo da rodovia BR-364 através do estado de Rondônia – onde cerca de 17% das florestas foram desmatadas –, passando pelo norte e centro de Mato Grosso. Aqui é onde as taxas de desmatamento são mais altas na Amazônia.

Em Barra do Garças, vire ao norte pela BR-158, passando pelo rio das Mortes e pela drenagem do Araguaia. Aqui, os rios levam nomes de tribos indígenas, Suyá-Missu, Xavante, Tapirapé. Ainda seguindo pela BR-158, passamos por uma região onde se encontram algumas das maiores fazendas de todo o Brasil, enormes pastagens, algumas com mais de um quarto de milhão de hectares, e com placas de nomes dos grandes consórcios e corporações industriais e bancárias do Brasil – o Banco de Crédito Nacional (BCN), a Bordon e a Aracruz Celulose são os mais evidentes –, bem como alguns de seus parceiros multinacionais, presentes na lista da revista Fortune 500. Passe para o Norte pelo norte de Mato Grosso; em Conceição do Araguaia encontrará o polo industrial Volkswagen, os fertilizantes Manah e o nome de alguns dos mais proeminentes magnatas da terra do Brasil, o da família Lunardelli, Ariosto da Riva. A área é, atualmente, dominada por enormes fazendas, corridas pelo ouro e uma voraz exploração de madeira.

Essas fazendas do norte do Mato Grosso e sul do Pará, juntamente a diversas operações madeireiras, foram as maiores beneficiárias de incentivos fiscais e subsídios federais quando, na década de 1960, a junta militar facilitou os negócios para os grandes investidores do sul do Brasil.<sup>22</sup> Ao norte estão Redenção, madeireiras, mercadores de ouro, indígenas Kayapó e uma terrível fome por terra. Novamente ao norte, passando por campos degradados aparentemente intermináveis, está a Serra do Carajás, abrigo das maiores jazidas de minério de ferro do mundo. De ambos os lados da rodovia, à medida que se aproxima do reino do ferro e do ouro, há paisagens destruídas, resultado da busca de propriedade e lucro.

(...)

A extinção das espécies Ninguém sabe quantas espécies desapareceram a cada quilômetro desmatado, mas conhecemos as maneiras pelas quais as extinções acontecem. A mais óbvia é a eliminação de um organismo por meio da destruição direta: as espécies raras de árvores não documentadas que nunca foram classificadas ou os insetos incinerados que viviam naquela árvore, por exemplo. Há as espécies perdidas quando seus habitats são destruídos, como uma orquídea incomum que cresceu em árvores do solo rico em ferro da Serra do Carajás e não tem local alternativo para colonizar. Também a perda de um polinizador ou de um agente de dispersão de sementes pode significar a extinção de algumas espécies. Assim, embora a planta viva por um tempo, seu papel na história e no futuro da evolução finalizou. As chamadas podem poupar áreas onde ainda existem organismos raros, mas os organismos que permanecem são os mortos-vivos. Todos os recursos necessários para sustentar uma população reprodutora, como os habitats, os polinizadores e os agentes de dispersão de sementes, desapareceram. A cada acre queimado, o número de algumas espécies se reduz até que os descendentes dos sobreviventes reprodutores se tornem vulneráveis a deficiências genéticas, ou a eventos casuais, uma doença ou uma única tempestade que pode acabar com uma população para sempre. (HECHT, Susanna COCKBURN, Alexander. **Obra citada.** Kindle, local 1.394 e ss.)

Acrescento que "(...) A Amazônia Brasileira abriga recursos florestais imensos: um terço das florestas tropicais do mundo, com volume estimado em 60 bilhões de metros cúbicos de madeira em tora, cujo valor econômico potencial pode alcançar 4 trilhões de reais em madeira serrada; além de abrigar algumas milhares de espécies de árvores, das quais cerca de 350 já estão sendo extraídas para fins madeireiros. Essa explosão da atividade madeireira na Amazônia teve início com a vinda de madeireiros de outras partes do Brasil, em busca da nova fronteira madeireira. Essa migração ocorreu devido à abertura de estradas pelo governo, a partir da década de 60, e à exaustão dos recursos madeireiros das regiões Sul e Sudeste do País. Em nenhum outro Estado da Amazônia a atividade madeireira atingiu a importância que tem no Pará. Em 1996 mais de duas mil serrarias produzindo mais da metade da madeira em tora do Brasil." (BARROS, Ana Cristina e outros. **A Expansão madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará/** Editado por Ana Cristina Barros e Adalberto Veríssimo. - Belém: Imazon, 2002. p. 8).

Ademais, "A maior parte do volume explorado vem das florestas de terra firme. Nas regiões mais remotas, os extratores de madeira entram na floresta em busca de espécies valiosas, como o mogno. Nas áreas mais próximas, de fácil acesso, o baixo custo de transporte permite a exploração de mais de cem espécies. As árvores abatidas são cortadas em toras e transportadas ao longo das estradas e rios da região até as indústrias para serem processadas. A maior parte da produção destina-se ao mercado interno, embora as exportações venham crescendo nos últimos anos. Em termos de área explorada, enquanto as pequenas empresas precisam de menos de 50 hectares de floresta por ano para suprir suas necessidades de matéria-prima, as grandes empresas podem utilizar até mil hectares por ano. No Pará, a maior parte da madeira produzida vem de serrarias que exploram anualmente entre 150 e 300 hectares. Em 1996 o setor madeireiro participava com cerca de 13% do PIB do Pará (1993), valor que continua crescendo. As estimativas apontam para uma renda bruta de 0,8 bilhão de dólares; valor apenas inferior ao gerado pela mineração, cuja renda bruta alcançou 1,3 bilhão de dólares. O número de empregos diretos gerados pelo setor madeireiro fica em torno de 50 mil." (BARROS, Ana Cristina e outros. **Obra citada.** p. 8).

### 2.31. AMAZÔNIA LEGAL:

Ao contrário dos livros, a natureza não se dá em capítulos. Assim, a delimitação de determinados biomas envolve certa margem de ambiguidade, exigindo um recorte por meio da legislação. No caso da Amazônia legal, deve-se tomar em conta a lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953, publicada sob a presidência de Getúlio Vargas. Enfatizou-se, então, que "O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no art. 199 da Constituição/1946, constitui um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País."

Segundo o art. 2 da referida lei, "A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44°."

Já o seu art. 7 dispôs: "O Plano de Valorização que a presente lei regula destina-se a: a) promover o desenvolvimento da produção agrícola, tendo em vista as condições ecológicas da região, a diferenciação e a fertilidade dos solos, o zoneamento e a seleção de áreas de ocupação no sentido de maior produtividade do trabalho e melhor rendimento líquido; a produção extrativa da floresta, na base dos preços mínimos compatíveis com o custo da vida na região; b) fomentar a produção animal, tendo em vista principalmente a elevação dos índices de nutrição das populações amazônicas; promover a solução dos problemas que interessem a pecuária, a defesa e o melhoramento dos rebanhos; c) desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas, por obras de desaguamento e recuperação das terras inundáveis; d) promover o aproveitamento dos recursos minerais da região; e) incrementar a industrialização das matérias primas de produção regional para o abastecimento interno e a exportação mais densa dos produtos naturais; f) realizar um plano de viação da Amazônia, que compreenda todo o sistema de transportes e comunicações tendo em vista principalmente as peculiaridades do complexo hidrográfico, sua extensão e importância na economia regional, e as bases econômicas e técnicas de sua gradual execução; g) estabelecer uma política de energia na região em bases econômicas, pela utilização e conservação das suas fontes, a organização

do abastecimento de combustíveis, a eletrificação dos principais centros de produção e da indústria e a utilização racional dos recursos naturais; h) estabelecer uma política demográfica que compreenda a regeneração física e social das populações da região pela alimentação a assistência à saúde o saneamento a educação e o ensino, a imigração de correntes de população que mais convenham aos interesses da região e do País, e o agrupamento dos elementos humanos da região ou de outros Estados em áreas escolhidas, onde possam constituir núcleos rurais permanentes e desenvolver a produção econômica. i) estabelecer um programa de desenvolvimento do sistema de crédito bancário regional e das respectivas operações; j) fomentar o desenvolvimento das relações comerciais com os mercados consumidores e abastecedores, e ter em vista, inclusive, as relações com os países vizinhos e a política continental brasileira; k) manter um programa de pesquisas geográficas naturais, tecnológicas e sociais e de preparação. recrutamento e fixação de quadros técnicos e científicos na região tendo em vista orientar atualizar e aperfeiçoar a compreensão do Plano e fornecer os elementos técnicos para sua execução; l) incentivar o capital privado ao sentido de interessar iniciativas destinadas ao desenvolvimento das riquezas regionais inclusive em empresas de capital misto ou em consociação com os órgãos públicos empenhados na realização de empreendimentos constantes do Plano de Valorização Econômica da Amazônia : m) orientar a organização administrativa específica para as funções permanentes de pesquisas, programação e controle técnico-econômico da execução do Plano bem como para sua execução, no todo ou em programas parciais inclusive medidas de coordenação na administração federal entre os órgãos federais e os governos estaduais e municipais, ou entidades a eles subordinadas: n) manter um serviço de divulgação econômica e comercial, com órgãos e meios próprios para conhecimento, a todo tempo da produção efetiva da região, das possibilidades potenciais e condições ecológicas, da situação dos mercados consumidores e concorrentes, inclusive por meio de mostruários nas principais praças de país e nos maiores centros de consumo de matérias-primas tropicais."

Essa legislação acabou revogada pela lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, dispendo: "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 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°."

O art. 3 da lei de 1966 estipulou ainda que "O Plano de Valorização Econômica da Amazônia terá como objetivo promover o desenvolvimento auto-sustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional. Parágrafo único. O plano de que trata este artigo deverá conter: a) diretrizes adotadas; b) objetivo, descrição e custo dos programas; c) custo, desembolso anual e fontes de financiamento dos projetos e atividades; d) medidas necessárias à eficiente execução do Plano."

Convém ter em conta, ademais, o art. 4 da referida lei 5.173/66: "O Plano será desenvolvido com apoio na seguinte orientação básica: a) realização de programas de pesquisas e levantamento do potencial econômico da Região, como base para a ação planejada à longo prazo; b) definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de polos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas; e) concentração de recursos em áreas selecionadas em função de seu potencial e populações existentes; d) formação de grupos populacionais estáveis, tendente a um processo de auto-sustentação; e) adoção de política imigratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos; f) fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às zonas de fronteiras; g) ordenamento da exploração das diversas espécies e essências nobres nativas da região, inclusive através da silvicultura e aumento da produtividade da economia extrativista sempre que esta não possa ser substituída por atividade mais rentável; h) incentivo e amparo à agricultura, à pecuária e à piscicultura como base de sustentação das populações regionais; i) ampliação das oportunidades de formação e treinamento de mão-de-obra e pessoal especializado necessária às exigências de desenvolvimento da região; j) aplicação conjunta de recursos federais constantes de programas de administração centralizada e descentralizada, ao lado de contribuições do setor privado e de fontes externas; l) adoção de intensiva política de estímulos fiscais, creditícios e outros, com o objetivo de: I - assegurar a elevação da taxa de reinversão na região dos recursos nela gerados; II - atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da Região. m) revisão e adaptação contínua da ação federal na Região; n) concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, reservando para a iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis."

Segundo o art. 5 da lei, "O Plano de Valorização Econômica da Amazônia terá duração plurienal, será aprovado por decreto do Poder Executivo e revisado anualmente. O Orçamento da União, consignará, em cada exercício, os recursos correspondentes aos encargos do Governo Federal com a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. §1º Os recursos destinados aos órgãos da administração centralizada e descentralizada para execução de seus programas específicos, são partes integrantes do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. §2º Os recursos destinados à realização do Plano não excluem nem substituem a atribuição de dotações próprias aos órgãos da administração, centralizada e descentralizada para execução de seus programas específicos, em especial, despesa de custeio."

Acrescente-se que, nos termos do art. 7, "As obras e serviços constantes do Plano de Valorização Econômica da Amazônia terão caráter prioritário para efeito de sua execução pelos órgãos e entidades responsáveis." Em substituição à SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a legislação de 1966 criou a SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, envolvida em conhecidas escândalos há alguns anos, por conta de desvios de recursos. Em 24 de agosto de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, na medida provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a SUDAM. Esta decisão foi tomada após várias críticas quanto à eficiência dessa autarquia, passando a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal.

Com uma estrutura reduzida e orçamento limitado, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA atuou durante seis anos no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também chegou a operacionalizar o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia. Em 2007, com a Lei Complementar Nº124, de 3 de janeiro de 2007, restou recriada a SUDAM, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Por meio do Decreto Nº 6.218, de 4 de outubro de 2007, foi aprovada a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A SUDAM passou a ser uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como missão institucional promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal.

## 2.32. PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO:

Por outro lado, é conveniente ter em conta o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm.

Constituído em 2004, o PPCDAm foi o principal responsável pela queda de 83% do desmatamento até 2012, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Ao que consta, as iniciativas do plano mantiveram o desmatamento abaixo de 8 mil km<sup>2</sup> até 2018. Com a revogação do PPCDAm em 2019 e o desmonte dos órgãos ambientais no último governo, o desmatamento atingiu a marca de 13 mil km<sup>2</sup> em 2021, o que não ocorria desde 2006, afastando o país das metas estabelecidas em acordos internacionais. (fonte: [www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1](http://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1))

Note-se que a aludido plano de ação foi previsto no âmbito da política nacional sobre mudança do clima instituiu, como um dos seus instrumentos, os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas (art. 6º, III, da Lei 12.187/2019): *"São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...) os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas."* O tema foi regulamentado por meio do decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019, substituído pelo decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023.

Ao que releva, o decreto de 2019 - com 12 artigos - instituiu uma Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, no âmbito do Ministério do Ambiente. Cuidou-se de um colegiado destinado à formulação de políticas de redução do desmatamento ilegal e promoção de medidas de recuperação da vegetação nativa, cabendo-lhe: (a) propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas; (b) coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas de que trata o inciso III do caput do art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009; (c) coordenar e monitorar a implementação da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa; (d) coordenar o desenvolvimento e implementação de iniciativas relacionadas ao setor florestal no âmbito das Contribuições Nacionalmente Determinadas do Brasil; (e) propor prioridades para a aplicação de recursos voltados à redução do desmatamento ilegal e do aumento de áreas com vegetação nativa; (f) propor medidas para o fortalecimento da atuação do Poder Público em ações estratégicas para o alcance dos objetivos estabelecidos nas políticas e planos de que tratam os incisos II e III; (g) propor parcerias entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, entidades privadas e a sociedade civil; e (h) promover ações conjuntas para produzir, harmonizar e disponibilizar informações oficiais relativas ao desmatamento, cobertura e uso da terra e incêndios.

Estipulou-se que aludida Comissão executiva fosse composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, que a coordenará; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; do Ministério da Defesa; do Ministério da Economia; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e do Ministério do Desenvolvimento Regional. Cada membro do colegiado contaria com um suplente, que o substituiria em suas ausências e impedimentos. Aludidos membros deveriam ser indicados pelo Ministro do Estado do Meio Ambiente. Preconizou-se a realização de reuniões semestrais, em caráter ordinário, sem prejuízo de reuniões extraordinárias, a qualquer tempo, conforme art. 4 do decreto 10.142/2019.

Estipulou-se maioria simples para deliberação e maioria absoluta para aprovação de projetos/sugestões. Preconizou-se a participação por meio de videoconferência - art. 4 do decreto 10.142/2019. Segundo o art. 5 do decreto 10.152, *"A Comissão Executiva poderá instituir até três Câmaras Consultivas Temáticas coordenadas por um de seus membros, para tratar de assuntos específicos e subsidiar seus trabalhos."* Aludidas câmaras executivas seriam instituídas por meio de resoluções da Comissão Executiva, estipulando-se um limite de 5 membros, no máximo, com atuação não superior a 01 anos. Preconizou-se a participação de especialistas nos temas discutidos, sem direito a voto.

Segundo o art. 7 do Decreto/2019, *"O Ministério do Meio Ambiente exercerá a função de Secretaria-Executiva da Comissão Executiva."* Por outro lado, *"A Secretaria-Executiva da Comissão Executiva, com base nas informações prestadas e validadas por seus membros, deverá apresentar relatórios anuais sobre a implementação dos planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas e do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa."*

Já o decreto 11.367, de janeiro/23, instituiu a Comissão Interministerial Permanente de prevenção e controle do desmatamento. restabeleceu o plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm; e dispôs sobre os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

Enfatizou-se que o PPCDAm tem por finalidade estabelecer medidas e ações interministeriais para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. Estipulou-se ainda que o PPCDAm há de ser submetido ao Presidente da República e atualizado no mínimo anualmente ou quando necessário. Nos termos do art. 3, *"A Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, órgão colegiado vinculado à Casa Civil da Presidência da República, definirá e coordenará as ações interministeriais para a redução dos índices de desmatamento no território nacional."*

Por seu turno, o art. 4 do decreto/2023 estipulou competir à Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, quanto aos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento: (a) avaliar e aprovar; (b) monitorar a implementação; (c) propor medidas para superar dificuldades na implementação; (d) assegurar que atuem no desenvolvimento e na integração dos sistemas de proteção ambiental; (e) garantir que contribuam para a conservação da diversidade biológica e a redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento, da degradação das florestas e das queimadas; e (f) acompanhar a elaboração e a implementação de políticas públicas relacionadas aos Planos de Ação, que visem à proteção ambiental, à preservação da natureza e ao desenvolvimento sustentável do País, por meio de ações coordenadas com Estados, DF e Municípios.

Nos termos do art. 5, a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento será composta pelas seguintes autoridades: (a) - Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; (b) - Ministro de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima; (c) - Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária; (d) - Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação; (e) - Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; (f) - Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional; (g) - Ministro de Estado das Relações Exteriores; (h) - Ministro de Estado da Defesa; (i) - Ministro de Estado da Fazenda; (j) - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; (k) - Ministro de Estado de Minas e Energia; (l) - Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; (m) - Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura; (n) - Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; (o) - Ministro de Estado

do Trabalho e Emprego; (r) - Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; (s) - Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; (t) - Ministro de Estado dos Transportes; e (u) - Ministro de Estado dos Povos Indígenas.

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima ficou encarregado da função de secretaria-executiva da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento. Enfatizou-se poderem participar das reuniões, como convidados, governadores, titular da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, dentre outras autoridades. Manteve-se a reunião semestral ordinária e, em caráter extraordinário, mediante convocação do seu Presidente ou por solicitação de, no mínimo, um terço de seus membros. Estipulou-se ainda que as atas das reuniões hão de ser disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em até sete dias após a realização. Detalhou-se ainda o conteúdo das atas (art. 6 do decreto).

Segue o art. 7 do decreto 11.367/2023: "*A Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento instituirá Subcomissões Executivas responsáveis pelos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas, com as seguintes finalidades: I - elaborar o Plano de Ação com cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores para monitoramento e submetê-lo à Comissão Interministerial; II - monitorar e acompanhar a implementação do Plano; III - propor medidas para superar eventuais dificuldades na implementação do Plano; e IV - elaborar relatórios mensais aos órgãos integrantes da Comissão Interministerial.*"

A Subcomissão Executiva do PPCDAm foi prevista no art 8 do decreto, detalhando-se a sua composição. Acrescento que os eixos dos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento são: (a) - atividades produtivas sustentáveis; (b) - monitoramento e controle ambiental; (c) - ordenamento fundiário e territorial; e (d) - instrumentos normativos e econômicos, dirigidos à redução do desmatamento e à concretização das ações abrangidas pelos demais eixos dos planos.

Transcrevo o art. 10 do decreto 11.367/2023: "*São diretrizes para os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, dispostos nos incisos II e III do art. 1º: I - prevenção e combate: a) do desmatamento e da degradação da vegetação; b) da ocorrência de queimadas; II - promoção da regularização fundiária e ambiental; III - desenvolvimento do ordenamento territorial, com fortalecimento das áreas protegidas e do combate à grilagem de terras públicas; IV - eficácia e eficiência na responsabilização pelos crimes e pelas infrações ambientais; V - promoção, aprimoramento e fortalecimento do monitoramento da cobertura vegetal; VI - promoção do manejo florestal sustentável; VII - apoio ao uso sustentável dos recursos naturais, principalmente para os povos e as comunidades tradicionais e para agricultores familiares; VIII - proposição e implementação de instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento, conservação dos recursos naturais e restauração das áreas degradadas; IX - intensificação da atuação conjunta entre os entes federativos contra os crimes e as infrações ambientais; X - garantia de medidas que contribuam para o cumprimento das metas nacionais: a) de mitigação e adaptação às mudanças climáticas estabelecidas no âmbito do Acordo de Paris; e b) assumidas junto à Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica.*"

Segundo o art. 11, os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas serão elaborados, monitorados e avaliados com transparência e participação social, por meio de consulta pública e seminários técnico-científicos, com periodicidade anual. Deve ser publicado relatório anual de monitoramento de cada Plano. Acrescentou-se que os relatórios de acompanhamento da implementação observarão, sempre que possível, as diretrizes metodológicas de quantificação e verificação de emissões de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>eq) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A isso se conjuga, ademais, o decreto n. 8.972, de 23 de janeiro de 2017, responsável pela instituição da política nacional de recuperação da vegetação nativa. Deve-se ter em conta, ademais, o decreto de 15 de setembro de 2010, responsável pela instituição de Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado - PPCerrado, altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica.

Ainda a respeito do PPCDAm, leia-se:

*"(...) A 5ª fase do plano estabelece a meta de desmatamento zero até 2030. Foi estruturado em 4 eixos temáticos: atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; ordenamento fundiário e territorial; e instrumentos normativos e econômicos voltados à redução do desmatamento e à efetivação das ações abrangidas pelos demais eixos.*

*Após o diagnóstico das causas do desmatamento, foram definidos 12 objetivos estratégicos. Para o alcance desses objetivos há 38 resultados esperados e 194 linhas de ação. O plano também estabelece para o primeiro ano de execução 142 metas com os respectivos indicadores, e define prazos, atores-chave e órgãos parceiros. As metas e indicadores servirão de base para avaliação e monitoramento do PPCDAm, que será submetido a atualização anual.*

*A nova fase do PPCDAm traz metas como a de ampliar a área de florestas públicas federais sob concessão em até 5 milhões de hectares até 2027 e a de destinar 29,5 milhões de hectares de florestas públicas federais, também até 2027. Outra meta é a contratação de 1.600 analistas ambientais por meio de concurso público para atuação no combate ao desmatamento.*

*Há três objetivos no eixo de Atividades Produtivas Sustentáveis: estimular atividades produtivas sustentáveis; promover o manejo florestal sustentável e a recuperação de áreas desmatadas ou degradadas; e fortalecer a articulação com os estados da Amazônia Legal nas ações de fomento às atividades sustentáveis.*

*O eixo de Monitoramento e Controle Ambiental tem cinco objetivos: garantir a responsabilização pelos crimes e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação florestal; aprimorar a capacidade de monitoramento do desmatamento, incêndios, degradação e das cadeias produtivas; prevenir e combater a ocorrência dos incêndios florestais; avançar na regularização ambiental com o aprimoramento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural; e fortalecer a articulação com os estados da Amazônia Legal nas ações de fiscalização ambiental e a plena integração de dados de autorizações, autuações e embargos.*

*No de Ordenamento Territorial há três objetivos: garantir a destinação e a proteção das terras públicas não destinadas; ampliar e fortalecer a gestão das áreas protegidas; e alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura com as metas nacionais de redução do desmatamento.*

*O objetivo do eixo de Instrumentos Normativos e Econômicos é criar, aperfeiçoar e implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento.*

*Elaborado em quatro meses, o PPCDAm é resultado de amplo diálogo com a sociedade civil e a academia. Após a realização de Seminário Técnico-Científico de Análise de Dados do Desmatamento na Amazônia e de reuniões com representantes dos nove estados da Amazônia Legal, o MMA recebeu mais de 500 contribuições por meio de consulta pública.*

*Criada por decreto presidencial em 1.º de janeiro, a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento é vinculada à Casa Civil, responsável por definir e coordenar ações interministeriais para redução dos índices de desmatamento no país. O plano foi aprovado pelos 19 ministérios que integram a comissão." (<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1>)*

O Ministério do Meio Ambiente divulgou as seguintes etapas da 5. fase do PPCDAm, como transcrevo abaixo:

*"5ª fase do do PPCDAm:*

- 01/01/2023: *Publicação do Decreto Federal nº 11.367 de 1º de janeiro de 2023 que instituiu a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabeleceu o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispôs sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal;*
- 08/02/2023: *reunião com 19 Ministros e Secretários Executivos e Vice-presidente da República para instalação da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento;*
- 16/02/2023: *1ª reunião da Subcomissão – Instalação, apresentação do contexto e pactuação do plano de trabalho;*
- 01/03/2023: *2ª reunião da Subcomissão – Eixo II - monitoramento e controle ambiental;*
- 02 e 03/03/2023: *X Seminário Técnico-Científico de Análise de Dados do Desmatamento na Amazônia Legal – Compartilhamento de dados, análises e informações técnico-científicas sobre a evolução e tendências futuras do desmatamento na Amazônia Legal;*
- 08/03/2023: *3ª reunião da Subcomissão – Eixo I - atividades produtivas sustentáveis*
- 15/03/2023: *4ª reunião da Subcomissão – Eixo III - ordenamento fundiário e territorial;*
- 22/03/2023: *5ª reunião da Subcomissão – Eixo IV - instrumentos normativos e econômicos;*
- 29, 30 e 31/03/2023: *21 oficinas bilaterais com todos os ministérios e órgãos vinculados membros da Subcomissão do PPCDAm sob a coordenação do MMA;*
- 10 a 26/04/2023: *Consulta Pública – Recebimento de 540 contribuições, além de 108 arquivos encaminhados como subsídios;*
- 17/05/2023: *6ª reunião da Subcomissão – Apresentação das contribuições recebidas após a consulta pública do PPCDAm;*
- 31/05/2023: *7ª reunião da Subcomissão – Aprovação do documento final do PPCDAm pela Subcomissão; e*
- 05/06/2023: *Lançamento do PPCDAm pelo Presidente da República."*

Com isso, foi divulgado plano de ação quanto à 5 fase (2023 a 2027), detalhando compromissos políticos, metas de inibição do desmatamento ilegal e outras medidas orientadas à restauração da floresta nativa, nas áreas degradadas.

### 2.33. PLANO NACIONAL DE RECUPERAÇÃO:

Registro também que os Ministérios do Meio Ambiente, da Casa Civil da Presidência da República, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Educação, no uso das suas atribuições e tendo em vista o disposto no parágrafo único, do art. 5º do Decreto n. 8.972, de 23 de janeiro de 2017 estabelecem o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - PLANAVEG.

Aludido art. 5 do decreto n. 8.972/2017 preconizou:

*Art. 5º A Proveg será implantada por meio do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Planaveg, em integração, entre outros, com: I - o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - Sicar, de que trata o Decreto nº 7.830, de 2012 ; II - os instrumentos do Programa de Regularização Ambiental - PRA, estabelecidos no parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 7.830, de 2012 ; III - as linhas de ação de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, autorizadas pelo art. 41 da Lei nº 12.651, de 2012 ; IV - as ações de apoio à regularização ambiental de imóveis rurais constantes do Programa Mais Ambiente Brasil, instituído pelo Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014 ; V - as ações relativas à implementação da Política Agrícola para Florestas Plantadas, definida no Decreto nº 8.375, de 11 de dezembro de 2014 ; VI - os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecidos no art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 ; VII - os instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, estabelecidos no art. 4º do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 ; VIII - o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 ; e IX - as atividades vinculadas à Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 . Parágrafo único. Portaria interministerial dos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Casa Civil da Presidência da República, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Educação estabelecerá o Planaveg no prazo de até cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto.*

Segundo o Estado, o Planaveg estaria destinado a ampliar e fortalecer políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, tecnologias de recuperação, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa, principalmente em áreas de preservação permanente - APP e reserva legal - RL, mas também em áreas degradadas com baixa produtividade agrícola. (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planaveg**: plano nacional de recuperação da vegetação nativa. Brasília, DF: MMA, 2017).

O Ministério do Meio Ambiente – MMA subscreveu, no segundo semestre de 2013, um memorando de entendimento com o *World Resources Institute – WRI*, para o desenvolvimento de uma estratégia de recuperação em larga escala, da vegetação nativa no Brasil. Noticiou-se a realização de oficinas, com participação de mais de 45 organizações, totalizando 70 participantes, que discutiram as oportunidades e os desafios para a elaboração de uma estratégia nacional de recuperação da vegetação nativa. A União sustentou, no aludido documento, que o Planaveg não poderia ser compreendido e avaliado isolado de outras políticas públicas então existentes. Cuidar-se-ia de complemento necessário para viabilizar diferentes políticas setoriais e trans-setoriais, como as de combate à fome e à miséria, mudanças climáticas, agricultura sustentável, recursos hídricos, energia, para mencionar os mais relevantes.

No dizer da União Federal, a recuperação da vegetação nativa geraria um ciclo virtuoso de recuperação da biodiversidade, recuperação de solo, aumento da produção agrícola, geração e manutenção de recursos hídricos, redução e absorção de emissões de carbono, inclusão social, com geração de emprego e renda, que são complementares e necessárias para uma economia inclusiva, robusta e sustentável baseada no uso saudável dos recursos naturais. Durante muito tempo as ações de recuperação de vegetação nativa não teriam sido privilegiadas, fazendo-se cada vez mais urgente diante do descalabro.



*"(...) Após o processo de revisão do Código Florestal (Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965), o governo brasileiro aprovou a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012). As determinações da nova lei reafirmaram a necessidade dos proprietários de terra de conservar, recuperar ou compensar alterações na vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL), em delimitação variável de acordo com o tamanho e a localização geográfica da propriedade. Embora os números variem, análises recentes estimam que o Brasil tem cerca de 21 milhões de hectares de déficit de vegetação nativa situada em APP e RL (Soares-Filho et al 2014). Diante desse novo cenário, os proprietários que não estiverem de acordo com a Lei nº 12.651/2012 precisarão de apoio para atender às exigências de regularização ambiental. Prevê-se que as situações a serem enfrentadas serão diversas e que será necessário oferecer apoio para agilizar e viabilizar o cumprimento da lei. Desta forma, alguns proprietários de terras, por exemplo, deverão estar informados sobre as exigências para recuperação da vegetação nativa, quais são os benefícios da recuperação para o ambiente e toda a sociedade, bem como os meios possíveis para a implementação de ações de recuperação. Outros precisarão ter acesso a sementes e mudas de qualidade e com baixo custo. Em alguns casos serão necessários recursos para financiar o plantio de mudas, instalação de cercas, e assistência técnica para o desenvolvimento e implantação dos projetos de recuperação. Por fim, há proprietários que buscarão acesso a mercados para a venda de produtos e serviços gerados no processo de recuperação ou pelas áreas já recuperadas. O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) foi elaborado para atender essas demandas, assim como para expandir e fortalecer as políticas públicas, incentivos financeiros, mercados públicos e privados, práticas agrícolas, e outras medidas que permitirão a recuperação da vegetação nativa em um mínimo de 12 milhões de hectares até 2030. As medidas previstas no Plano irão determinar as bases para alcançar a recuperação em uma escala maior, com a possibilidade de agregar áreas adicionais àquelas exigidas pela Lei 12.651/2012." (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planaveg**: plano nacional de recuperação da vegetação nativa. Brasília, DF: MMA, 2017. p. 13).*

Atente-se ainda para os princípios inerentes ao PLANAVEG, segundo a União Federal, conforme documento já aludido acima:

*"(...) O PLANAVEG está baseado em oito iniciativas estratégicas elaboradas para motivar, facilitar e implementar a recuperação da vegetação nativa, conforme descrição abaixo: 1. Sensibilização: lançar movimento de comunicação com foco em agricultores, agronegócio, cidadãos urbanos, formadores de opinião e tomadores de decisão, a fim de promover a consciência sobre o que é a recuperação da vegetação nativa, quais benefícios ela traz, e como se envolver e apoiar este processo. 2. Sementes & mudas: promover a cadeia produtiva da recuperação da vegetação nativa por meio do aumento da capacidade de viveiros e demais estruturas para produção de espécies nativas, e racionalizar as políticas para melhorar a quantidade, a qualidade e a acessibilidade de sementes e mudas de espécies nativas. 3. Mercados: fomentar mercados a partir dos quais os proprietários de terra possam gerar receitas por meio da comercialização de madeira, produtos não-madeireiros, proteção de nascentes e área de recargas de aquíferos, entre outros serviços e produtos gerados pela recuperação da vegetação nativa. 2 Sumário Executivo 14 4. Instituições: definir os papéis e responsabilidades entre os órgãos de governo, empresas e a sociedade civil, e alinhar e integrar as políticas públicas existentes e novas em prol da recuperação da vegetação nativa. 5. Mecanismos financeiros: desenvolver mecanismos financeiros inovadores para incentivar a recuperação da vegetação nativa, incluindo empréstimos bancários preferenciais, doações, compensações ambientais, isenções fiscais específicas e títulos florestais. 6. Extensão rural: expandir o serviço de extensão rural (públicos e privados) com objetivo de contribuir com capacitação dos proprietários de terras, com destaque para os métodos de recuperação de baixo custo. 7. Planejamento espacial & monitoramento: implementar um sistema nacional de planejamento espacial e de monitoramento para apoiar o processo de tomada de decisão para a recuperação da vegetação nativa. 8. Pesquisa & desenvolvimento: aumentar a escala e o foco do investimento em pesquisa e desenvolvimento e inovação para reduzir o custo, melhorar a qualidade e aumentar a eficiência da recuperação da vegetação nativa, considerando os fatores ambientais, sociais e econômicos. Três importantes programas e políticas existentes complementam essas oito iniciativas estratégicas e criam condições adequadas para motivar, facilitar e implementar a recuperação da vegetação nativa. Estes esforços já existentes não prescindem de novas decisões do governo, mas sim requerem apoio contínuo e implementação a fim de que sejam fortalecidas nos próximos anos. •Intensificação sustentável da agropecuária: aumentar a produtividade de pastagens e áreas de cultivo nas regiões fora de áreas a serem recuperadas por meio de programas voltados à intensificação sustentável da agropecuária. •Lei de proteção da vegetação nativa: implementar as determinações e instrumentos da Lei nº 12.651/2012, incluindo o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os Programas de Regularização Ambiental (PRAs). •Regularização fundiária: ampliar o número de proprietários rurais com o título da terra e direito aos recursos florestais recuperados. A coordenação da implementação, do monitoramento e da avaliação do Planaveg será realizada pela Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa - CONAVEG, instituída pelo Decreto nº 8.972/2017 com representantes do governo e sociedade civil organizada, que realizará uma revisão do Plano a cada 4 anos com o intuito de: •Ajustar as estratégias e ações com base nos resultados alcançados, barreiras encontradas, lições aprendidas e avanços no conhecimento e experiência. •Aumentar a eficácia do Plano por meio do aperfeiçoamento contínuo. •Adequar-se às demandas e oportunidades públicas e privadas que podem evoluir ao longo do tempo. •Acompanhar as atualizações decorrentes da implementação integral do Cadastro Ambiental Rural em nível nacional. É recomendável que o Brasil desenvolva e implemente uma série de Planos Nacionais de Recuperação da Vegetação Nativa ao longo desse século, uma vez que o sucesso de uma ação de recuperação da vegetação nativa é um processo de longo prazo que também requer compromissos político, econômico e social em todo seu período de vigência. Os fundos para o financiamento do PLANAVEG podem vir de uma série de fontes, incluindo orçamentos de governo, instituições financeiras nacionais e multilaterais, fundos (como, por exemplo, Global Environment Facility - GEF), acordos governamentais bilaterais, doações, setor privado e fundações. 15 Espera-se que a implementação do PLANAVEG gere uma série de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os proprietários rurais, população urbana, terceiro setor, e setores público e privado, tais quais: •Redução dos custos necessários para a adequação do imóvel rural às exigências da Lei nº 12.651/2012. •Promoção do acesso de proprietários rurais aos mercados de serviços ecossistêmicos e de produtos oriundos das áreas recuperadas. •Estimativa de criação entre 112.000 e 191.000 empregos rurais diretos (por exemplo, coleta de sementes, gestão de viveiros, plantio), contribuindo assim para a criação de novos postos de trabalhos e redução de pobreza. •Diversificação da renda dos proprietários rurais por meio da criação de novas fontes de receita, tais como produtos madeireiros e não-madeireiros, bem como o pagamento por serviços ambientais (por exemplo, água, carbono). •Redução dos riscos associados a desastres naturais e eventos climáticos extremos, tais como deslizamentos de terra e inundações. •Ampliação do fornecimento de água potável para as áreas urbanas. •Contribuição à conservação da biodiversidade do Brasil. •Mitigação e adaptação aos efeitos da mudança do clima por meio da absorção e captura do dióxido de carbono da atmosfera e pela redução de emissões decorrentes de adoção de melhores práticas agropecuárias e de silvicultura. Em resumo, o PLANAVEG trata de uma agenda positiva que apoiará os proprietários de terras de forma a permitir benefícios a toda sociedade brasileira. Proporcionará ainda novas oportunidades de negócios e reforçará o papel do Brasil como líder global entre as nações tropicais na conservação e recuperação de ecossistemas." (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planaveg**: plano nacional de recuperação da vegetação nativa. Brasília, DF: MMA, 2017).*

No documento em questão, a União Federal discorreu sobre os benefícios econômicos, ofertados para proteção da Floresta e também decorrentes disso. Tratou das estratégias para se atingir isso, e comparação com medidas adotadas em outros países.

Nos termos do art. 2 do decreto 8.792/2017, "*A Proveg tem os seguintes objetivos: I - articular, integrar e promover políticas, programas e ações indutoras da recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa; e II - impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais brasileiras, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em área total de, no mínimo, doze milhões de hectares, até 31 de dezembro de 2030. Parágrafo único. A Proveg será implementada pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, com os Municípios, com o Distrito Federal e com organizações da sociedade civil e privadas.*"

Vale a pena ter em conta, ainda, o art. 3 do decreto: "*Para fins deste Decreto, considera-se: I - condução da regeneração natural da vegetação - conjunto de intervenções planejadas que vise a assegurar a regeneração natural da vegetação em área em processo de recuperação; II - reabilitação ecológica - intervenção humana planejada visando à melhoria das funções de ecossistema degradado, ainda que não leve ao restabelecimento integral da composição, da estrutura e do funcionamento do ecossistema preexistente; III - reflorestamento - plantação de espécies florestais, nativas ou não, em povoamentos puros ou não, para formação de uma estrutura florestal em área originalmente coberta por floresta desmatada ou degradada; IV - regeneração natural da vegetação - processo pelo qual espécies nativas se estabelecem em área alterada ou*

degradada a ser recuperada ou em recuperação, sem que este processo tenha ocorrido deliberadamente por meio de intervenção humana; V - restauração ecológica - intervenção humana intencional em ecossistemas alterados ou degradados para desencadear, facilitar ou acelerar o processo natural de sucessão ecológica; e VI - recuperação ou recomposição da vegetação nativa - restituição da cobertura vegetal nativa por meio de implantação de sistema agroflorestal, de reflorestamento, de regeneração natural da vegetação, de reabilitação ecológica e de restauração ecológica. Parágrafo único. Além das definições estabelecidas nos incisos I a VI do caput, serão consideradas, para fins deste Decreto, aquelas estabelecidas no art. 3º da Lei nº 12.651, de 2012, e no art. 2º do Decreto nº 7.830/2012."

Estipulou-se que aludida política de recuperação se daria por meio do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Planaveg

### 2.34. VOTO DA MIN. CÁRMEN LÚCIA - ADPF 760:

Como registrei acima, a ADPF 760 versa sobre questões sobrepostas à presente ação civil pública, com pontuais distinções. Salvo engano, naquela demanda, não se requer - ao contrário do que ocorre com a presente - a condenação da União Federal à restauração de áreas degradadas.

De todo modo, convém repisar o alcance do voto da Min. Cármen Lúcia, dada a sua importância histórica para o trato da questão. Na mencionada deliberação, redigida em 159 pg., a Ministra relatora discorreu sobre o Estado Ecológico, destacando o seguinte:

*"O Estado ambiental formula-se a partir da verificação feita, ainda na década de sessenta, de que a poluição do ar acarretava consequências à saúde humana, tornando-se pleito que passou, então, a se pautar nas preocupações sócio-políticas. No final da década de 60 do séc. XX os pedidos de direitos individuais suscitam avanços dos direitos da coletividade e dos deveres correspondentes dos Estados, especialmente aqueles relativos à saúde humana acoplada à ideia de que a cidade precisaria de reorganização para melhor qualidade de vida. A agenda marrom começa a ser formulada. Em 1969, governando os Estados Unidos da América Richard Nixon, tem início a elaboração do conceito e medidas a serem adotadas para a avaliação de impacto ambiental das práticas políticas, urbanísticas e sociais.*

*A questão sócio-ambiental passa a ser mencionada em razão da visibilidade e impossibilidade de negação da poluição e seus efeitos na saúde humana. Há cinquenta anos atrás, em 1972, converteu-se o que era uma preocupação com a questão climática de muitos países em agenda a ser cumprida com o concerto de nações. Cento e treze Estados reúnem-se em Estocolmo para se ocuparem do tema. Passa-se da preocupação à ocupação com a matéria. Então, num mundo de polarização norte/sul, a pauta política e econômica dominante firmava-se na democratização, desenvolvimentismo e desmilitarização (agenda 3 D). Naquela conferência o Brasil foi representado por Paulo Nogueira Neto, primeiro a ocupar a Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973. Aquele órgão deu origem ao Ministério do Meio Ambiente. A agenda sócio-ambiental introduziu-se, assim, nas instituições nacionais desde 1972 e seguiu, com estrutura administrativa depois organizada como Ministério específico, quase duas décadas antes do advento da Constituição do Brasil de 1988. Em 1984 foi criado o CONAMA como um passo a mais na busca de formulação de políticas ambientais.*

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

*O Governo brasileiro, Presidente José Sarney, com atuação precisa do Itamaraty, concluiu ser necessário fazer um gesto internacional demonstrativo de busca de mudança de rumo político no sentido da proteção ambiental e da preservação das florestas e das águas, com respeito aos indígenas e suas terras e culturas. 20. O debate constituinte de 1987-88 conduziu, pouco antes daquela denúncia internacional, à entronização do tema em normatividade específica. As discussões sobre a inclusão da matéria no texto constitucional assentaram ser base do modelo adotado o que vinha sendo construído desde a década de 70, a saber, a necessidade de se cuidar do meio ambiente de forma protetiva com a preservação das florestas, águas, recursos minerais e, especialmente, das nações indígenas, das populações que habitavam as áreas a serem objeto de conservação e proteção. Pela primeira vez no País, a Constituição da República de 1988 tem capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente, incrustado no título VIII, Da Ordem Social.*

*Nele se dispõe sobre os princípios da dignidade ambiental e da responsabilidade e da solidariedade intergeracional em matéria ambiental e definiu-se a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. É garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras, definindo-se a função ecológica da propriedade. 21. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República e a defesa do meio ambiente como fundamento da ordem econômica adotada no Brasil no inc. VI do seu art. 170.*

(...)

*"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).*

*Rui Machado Horta leciona: "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).*

(...)

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

“Um Estado Constitucional Ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada do impacto ambiental), ele aponta para necessidade de uma proteção global sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição). As conseqüências de uma proteção integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista. (...) Daqui resulta uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das atividades e projetos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das instalações ou das atividades, mas também de acompanhamento todo do processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar; à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projetos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos diretores municipais, planos de urbanização). (...) Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz 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 e cooperativos, da articulação de regras de carácter jurídico e estritamente vinculador ao princípio da legalidade com dimensões atentas às condições concretas de atuação (a chamada ‘elasticidade situativa’) e da substituição de uma ‘polícia de pormenores’ por um sistema de controlo (ou de pós avaliação) dos resultados. (...) Outro dos momentos fundamentais da construção do Estado Constitucional Ecológico relaciona-se com a problemática do sentido jurídico-constitucional dos deveres fundamentais ecológicos. Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais, que, no nosso campo temático, se traduziria na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente.

Daqui até a insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa ‘defesa e proteção do ambiente’, ‘defesa e proteção do Planeta Terra’, ‘defesa e proteção das gerações futuras’, não pode nem deve ser apenas uma tarefa do Estado ou das entidades públicas. Em documentos recentes (Agenda 21, V Programa Comunitário de Ação Ambiental), fala-se claramente de responsabilidade comum (shared responsibility) e dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na defesa do ambiente (cf. Constituição Portuguesa, art. 66º)” (Canotilho, José Joaquim Gomes. “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada” in *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Maheiros, 2003, p. 105-107).

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

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam reconhecer a ordem constitucional brasileira a “dupla funcionalidade” da proteção ambiental, como “objetivo e tarefa estatal e um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade”, resultando na “obrigação constitucional do Estado de adotar medidas – legislativas e administrativas – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar o desfrute adequado ao direito fundamental em questão” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. p. 122-123. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF). Sobre a relevância da temática dos autos, de se observar a assertiva do Ministro Ayres Britto, nos debates do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029: “Meio ambiente hoje é tão importante que, ao lado da moralidade na vida pública e ao lado da democracia, ele se tornou, o meio ambiente, uma questão planetária. Se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente” (DJe 27.6.2012).

23. Deve ser realçado que esta linha de tempo relativamente recente de preocupações e ocupações jurídico-constitucionais, políticas e administrativas com a proteção do meio ambiente, a preservação das florestas, incluída e principalmente a Amazônica, a atenção com as águas, em especial os rios, a fauna e flora é um cuidado com a vida digna do próprio humano e seu habitat. Não é zelo político obrigatório dedicado a um ou outro homem ou povo, senão com todos os viventes do planeta. E a matéria atraiu a atenção e a reflexão cuidadosa de brasileiros, incluídos Ministros desta Casa, há muito. Em 1914, foi publicado no Brasil a obra, do ex Ministro deste Supremo Tribunal, Alberto Torres. Tendo deixado o cargo dez anos após o seu ingresso, aqui tendo permanecido de 1899 a 1909, publicou em 1914, pela primeira vez, “A Organização Nacional”. Ali expressava sua preocupação com a questão do que ele chamava de geografia nacional, relativamente a dados que se expressavam em sua atenção à floresta amazônica. Afirmou aquele ex-Ministro na obra antes mencionada, nos idos de 1914: “a civilização humana é produto do sacrifício da Terra ao impulso de cobiças incontidas. Guiado por suas ambições, no atropelo de conquistas e ocupações territoriais, satisfazendo desejos e necessidades com uma brutalidade vizinha do apetite animal, sem espírito de equilíbrio entre as camadas sociais contemporâneas e sem consciência da continuidade da espécie, o homem estabeleceu-se, no reino de sua vitória material sobre os outros seres, como um dominador, para quem os bens da Terra são despojos conferidos ao gozo de cada geração. ... não é rara entre homens esclarecidos a ilusão de que os recursos e forças da Terra não têm sido, material e economicamente comprometidos. ...A primeira das razões desta convicção é também contudo, um argumento a se lhe opor: a crença no poder gerador da natureza e no destino teleológico da Terra a transformar matéria inorgânica em matéria orgânica: uma confiança supersticiosa, em suma, nas forças e energias da natureza. Semelhante ilusão não resiste ao estudo sereno e refletido da realidade, na história da exploração da Terra.

Sem contar com a diminuição do calor solar – de efeitos que escapam à apreciação e alcance do poder humano – a devastação de extensas regiões do globo, com alteração de climas e condições meteóricas e esgotamento de riquezas naturais – é fato patente e fartamente documentado. Nas regiões intertropicais este fenômeno atinge proporções violentas, manifestando-se em rápidos e desastrosos casos de deterioração dos meios físicos. O Brasil apresenta, talvez, o caso típico de mais rápida destruição.

Compare-se ao Egito e à China, ao vale da Mesopotâmia, onde a exploração continuada por dezenas de séculos, não destruiu quanto destruímos em pouco mais de três... Esta obra de ruína é resultado do conflito entre a natureza do homem e a da sociedade ... com ideais e princípios que se tem procurado fazer cumprir e não realizar... Os brasileiros representam, no quadro da civilização moral e social, um estágio em que o disparate entre as aparências e as realidades atingem proporção colossal. ... Não há quem possa contestar, gravemente, que a política desceu, em nosso país, a um estado de desordem e de anarquia, difícil de ser ultrapassado. ... Pela Amazônia há muito que fazer, com respeito à conservação dos seringais, à extração da borracha, ao serviço dos trabalhadores, explorados como escravos, às vezes, até, com sacrifício da vida: a especulação, a prodigalidade e o absentismo atingem aí proporções incalculáveis. Não é possível confiar nas medidas até agora tomadas pelo governo sem espírito prática e defraudadas por graves artifícios econômicos, tal como a valorização da borracha. Na escolha do pessoal obedeceu-se, provavelmente, mais a sugestões políticas que ao propósito de escolher gente idônea.

O problema da Amazônia é gravíssimo, no ponto de vista social, no econômico e, possivelmente, no político. Com os abusos da exploração e desbarato de terras e dinheiro, com a destruição vandálica de suas preciosas florestas de seringais e madeiras, excesso de tributação e desgoverno, e com o já consideravelmente desenvolvimento de propriedades estrangeiras é muito para temer-se que esta região ... fique sendo ... na parte devastada, viveiro insalubre de populações miseráveis, abandonadas ao ócio, ao álcool, ao impudismo...". Na parte final daquela obra, Alberto Torres sugere uma revisão da Constituição de 1891, em sua proposta, dotar-se de competência "o representante e o preposto da União" para exercer as funções do Poder a que pertencem, determinadas em regulamento expedido pelo Congresso nacional, "especialmente para os seguintes fins: ...III. Velar pela manutenção ou restauração das condições meteóricas e climáticas, necessárias à saúde dos habitantes e à produtividade dos terrenos; providenciar pela conservação das matas, necessárias aos suprimentos dos mananciais, e promover a rearborização, a execução das leis rurais e florestas, a conservação do curso e vazão regular das águas e sua conveniente distribuição para uso doméstico, industrial ou agrícola, bem como fazer a polícia da caça e da pesca; ..." (TORRES, Alberto – **A Organização Nacional**. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1938, ps. 233 e segs.)

Cento e oito anos após o escrito do ex-Ministro desta Casa cá estamos, ainda uma vez, a temermos pela Amazônia, pelas florestas brasileiras, pelo maltrato e desgoverno quanto às riquezas da Terra no Brasil. O que mudou neste mais de um século foi que a Natureza não perdoou o ser humano pelos insultos ambientais provocados. E a sensibilidade planetária pela certeza produzida, cientificamente, que a vida humana compõe-se pela sua essência combinada com as condições do meio ambiente. E ela está em risco e possibilidade concreta de inviabilidade em todo o planeta. É de se anotar que no Brasil, antes mesmo da Constituição de 1988, pela Lei n. 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, no inc. I do art. 3º, definiu-se o meio ambiente como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

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

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

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

"MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA ([Constituição da República], ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além

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

25. Interpreto o conjunto de normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, aos princípios que determinam as obrigações estatais e da coletividade para o perfeito cumprimento daqueles direitos com base nos seguintes princípios colhidos do subsistema constitucional ambiental: a) princípio da dignidade ambiental b) princípio da ética ambiental c) princípio da solidariedade em matéria ambiental d) princípio da eficiência ambiental e) princípio da responsabilidade em matéria ambiental a) O direito constitucional contemporâneo construiu sistemas normativos fundamentais cuja centralidade está no princípio de vinculação das pessoas, reunidas politicamente e experimentando suas liberdades segundo formulação jurídico-normativa (e esse é o Estado de Direito) em respeito integral à humanidade, inerente a cada pessoa natural. A dignidade da espécie humana, aquela que se põe em respeito à igualdade é da essência de todo ser humano e à desigualdade do que é a singularidade de cada ser humano, que haverá de dar a superação daquele norte demarcador de conceito que não é próprio de todos e de cada ser humano.

A Constituição do Brasil de 1988 já viu ampliados os termos expressos do inc. III do seu art. 1º. Em 1988, o princípio da dignidade da pessoa era avanço inegável e necessário no Brasil. As novas tecnologias, as novas possibilidades que o conhecimento científico e a medicina propiciaram, os novos direitos, a nova ética fizeram com que aquele princípio se estendesse para além da pessoa identificada nos termos de um direito que se ultrapassou, passando a ser entendido como inerente à espécie humana, não mais se requerendo a identificação de determinada pessoa humana. Feto não é pessoa, mas ainda assim se põe o debate sobre seus direitos constitucional e legalmente assegurados.

Mesmo quando ainda não há ainda a identificação do sujeito de direitos – como são as gerações futuras – há que se atentar aos direitos dos que virão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para que o legado da humanidade respeite o futuro e quem nele vier a viver. A espécie amplia a vida que foi, a que é e a que vai ser. A dignidade está no homem. Sua observância, entretanto, põe-se no plano social, dependente do Direito. Vincula-se, fundamentalmente, à eficácia jurídica e social do que disposto constitucionalmente. Os tratados internacionais sobre direitos humanos multiplicam-se. As guerras também. E essas não se atém à destruição de homens, povos, construções inteiras de histórias, passados, presentes e futuros. Na voracidade cruel de cada guerreiro desvairado destroem-se florestas, rios, mares Vai aqui algum desencanto ou canseira? Nenhuma, apenas a certeza de ser necessário resistir para não retroceder, constatar para mudar e focar para enfrentar. A dignidade ambiental incrusta-se na dignidade humana prevista constitucionalmente como fundamento da República brasileira, formalizada como Estado democrático de direito.

Dignidade impõe compromissos do Estado com a humanidade dos viventes em seu espaço territorial e em todos os recantos do planeta. A natureza obriga. O homem dispõe; a terra se impõe. Desde sempre ouvi que Deus perdoa sempre; o ser humano perdoa às vezes. A natureza não perdoa, nunca. Escravizados homens e natureza desde muito, a civilização concebida e o direito constitucionalizado conceberam a forma de viver e permitir-se viver com a dignidade própria da humanidade. O dominador de homens e bens ambientais, crente senhor de gentes e bens da natureza, é apenas um escravizador. Desumaniza-se ele e a desnatura provocada a ele responde em cobrança de vidas.

A dignidade da vida não é escolha, é via única da humanidade. O mais direito não é, justiça não busca, existência não garante. A dignidade ambiental que se formula no subsistema constitucional (parcela do sistema tomado em sua inteireza) é elemento nuclear do constitucionalismo contemporâneo, do constitucionalismo brasileiro vigente.

b) O segundo princípio posto na base do subsistema constitucional ambiental é o da ética ambiental contemplada no sistema constitucional protetivo do direito. Por ele impõe-se a observância de deveres de convivência segundo padrão de respeito à integridade física, psíquica e moral ao outro, à sua história, às suas peculiares condições de ser e de viver. Convivência impõe respeito. A ética fundamenta o direito democrático pelo qual se assegura a eficácia dos valores conformadores da ideia de justiça e liberdade acolhidas por um povo. Na ética está o elemento que forma e conforma a confiança legítima do indivíduo no sistema de normas postos para observância de todos.

Da ética ressaí a convicção humana e cívica da qual decorre a segurança no direito e nas instituições políticas organizadas para o atendimento do bem de todos, no presente e no futuro projetado. A ética ambiental traduz-se, no direito brasileiro, nas normas de cooperação interna e internacional (incs. II, III e V do art. 1º., inc. IX do art. 4º., inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição da República). Todas aquelas normas, expressamente postas na Constituição do Brasil, em conjunto com outros princípios e regras que compõem o sistema jurídico vigente orientam-se no sentido do dever de respeito à proteção do meio ambiente, à preservação das florestas, das águas, das culturas dos indígenas e nações nos locais de zelo ambiental para a preservação da Terra no espaço soberano do Brasil e do clima, em escala planetária.

A ética tida como princípio jurídico conjuga-se com existência digna declinada constitucionalmente, de maneira expressa no texto, como finalidade a ser buscada mesmo pelo particular, daí decorrendo deveres como o de acatamento à função ecológica da fauna e da flora (inc. VII do art. 225) e do dever de promoção da educação ambiental (inc. VI do art. 225), dentre outros. Humanidade c) O princípio da solidariedade ambiental põe-se como corolário daquele primeiro, o da dignidade. A solidariedade forma a base jurídica que assegura que a convivência entre os humanos desenvolva-se segundo valores de racionalidade, respeito à necessidade do outro, O direito constitucional ambiental reformula algumas convicções jurídicas ultrapassadas. Não se busca assegurar a cada um o que é seu, pois o bem da Natureza é de todos.

(...)

A Natureza tem a dignidade que supera a questão primária do que é avaliável e revertido em dinheiros. Os recursos financeiros aportados por acordos internacionais – e dos quais não se desconhece nem se menoscaba – não é o fator único determinante da ação estatal. A dignidade ambiental conjuga-se com a solidariedade humana que lança como base formador do sistema de humanidade planetária, de interesses de bem estar e de bem em igualdade de condições de saúde, de formação humanística e de preservação das condições de vida para os que vierem no futuro. A Floresta não pode ser cuidada apenas como estoque de carbono. Ela é uma expressão da humanidade, que se compadece com os valores da dignidade e da ética ambientais. d) O princípio da eficiência da Administração Pública é previsto, expressamente, no caput do art. 37 da Constituição brasileira, introduzido como foi pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Apesar de ter sido entronizado de maneira expressa no sistema constitucional brasileira pela Emenda n. 19/98, a eficiência foi considerada característica necessária e sindicável das práticas administrativas por se relacionar ao atendimento das finalidades que conduzem aos provimentos da Administração Pública. Para o controle da legitimidade, da legalidade, da pertinência entre o fim buscado e a via eleita pelo administrador público para o seu atingimento analisa-se, sempre, o resultado obtido ou passível de ser obtido pela conduta administrativa. Como em matéria ambiental a finalidade de precaução, de prevenção e de proteção são determinantes permanente como qualidade inerente à preservação do meio ambiente ecologicamente saudável, a eficiência integra a princiologia determinante do comportamento administrativo válido.

Então, em matéria ambiental aquele princípio estende-se e limita a qualificação discricionária posta, em outras atuações administrativas do Estado, como decorrência mesma das características do direito fundamental que por ele se impõe implementar, pelas medidas imprescindíveis de precaução, prevenção e, se ultrapassadas as condições de excelência da prática de proteção ambiental, a reparação de danos provocados. A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos. e) Decorrente do princípio da solidariedade é o da responsabilidade em matéria ambiental.

Esse é princípio consolidado no curso da sensibilização política e social amadurecida especialmente nas últimas seis décadas. O princípio da solidariedade ambiental, encadeado com o da dignidade ambiental (que contém o direito à saúde e a preservação do equilíbrio físico, psíquico, mental dos seres do planeta, dentre outros valores a serem observados), não se distancia do componente que em seu título mesmo se contém. A solidariedade é expressão usada inicialmente no direito (antes de adentrar no espaço da sociologia, da filosofia e de outros ramos do conhecimento) para identificar a resposta obrigatória a ser dada por um ou um conjunto de pessoas que teria de responder a um credor. O termo é obrigação solidária e seu correspondente, responsabilidade solidária, significando que o credor pode se voltar contra um ou contra todos os devedores que têm de responder pelo que lhe é devido.

Passada à sociologia, à filosofia e amplamente aproveitada pela ciência política e pela política, ingressa, com destaque, no direito constitucional em relação aos deveres da sociedade e do Estado no campo dos direitos sociais. Quanto a estes a pessoa estatal e a coletividade nacionais e internacionais respondem como coobrigados pela preservação das condições ambientais e a existência digna de espaços físicos, terrestres e atmosféricos, com a finalidade protetiva da Terra. Os Estados nacionais detêm soberania sobre o seu território. Mas o planeta não tem dono, nem senhores, nem dominadores que atentem contra ele sem se destruírem a si mesmos e a toda a humanidade. Por ser da humanidade presente e futura, a Natureza obriga. (...)”

(STF, ADPF 760, excertos do voto da Min. Relatora Cármen Lúcia, divulgado em 06 de abril de 2022).

Na sequência, a insigne Ministra discorreu sobre os Tratados Internacionais relacionados à proteção da Floresta Amazônica, destacando o relevo da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 - Estocolmo/Suécia, com a participação de 113 países. Cuidou-se de uma das primeiras convenções internacionais versando sobre a temática ambiental. A Conferência eclodiu na Declaração de Estocolmo, com 26 princípios, destacando-se 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.”

Conquanto aludida Conferência tenha imposto a agenda ambiental ao mundo, é fato que não chegou a redundar em medidas mais efetivas, demandando que novas Convenções fossem pactuadas, com maior eficácia.

*“Houve forte influência dessa conferência no mundo, mas as questões nelas discutidas não foram implementadas e precisavam ser novamente definidas. Para isso, a ONU convocou uma Assembleia Geral, e decidiu criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por especialistas e coordenada por Gro Harlem Brundtland, que apresentou, em 1987, um relatório intitulado ‘Relatório de Brundtland’ ou ‘Nosso Futuro Comum’, preconizando uma política de desenvolvimento econômico sustentável que levasse em consideração os limites ecológicos do planeta. Este documento trouxe uma forte crítica à maneira da exploração dos recursos naturais, além de definir desenvolvimento sustentável. Com base nessa nova definição, foi necessário realizar novo pacto entre as nações, que resultou na conferência, no Rio de Janeiro, Brasil, denominada ECO-92, na qual foi discutida e divulgada a concepção de desenvolvimento sustentável, colocada no ‘Relatório de Brundtland’. Foram adotadas, neste acordo, duas convenções multilaterais: a) Convenção sobre Mudança Climática; e b) a Convenção da Biodiversidade. A declaração de 1992, além disso, reafirmou os princípios de 1972 e apresentou várias recomendações por meio da Agenda 21” (SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 699).*

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

Como sustentou a Min. Cármen Lúcia, *“Assim, internacionalmente o Brasil comprometeu-se a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como constante do sistema constitucional (inc. IX do art. 4o., art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998). No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto n. 7.940/2013). Naqueles documentos se tem que “Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992” (art. 1º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul). 27. Também em tratados de direitos humanos, adotados pelo Brasil, comprometeu-se o Estado a ter como seu dever assegurar o direito fundamental ao meio ambiente. No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, mesmo legislativas, que visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos.” (ADPF 760, voto Min. Cármen Lúcia, p. 42).*

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. A tanto converge também o art. 1º do Protocolo de São Salvador (Decreto n. 3.321/1999). Ademais, o art. 11 do mencionado Protocolo de São Salvador, preconiza o direito de toda pessoa de viver em meio ambiente sadio e o dever dos Estados Partes de promover sua proteção, preservação e otimização.

Releva ter em conta, além disso, o Acordo de Paris, assinado pelo Brasil em 2015, comprometendo-se 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 redução na emissão de carbono. As principais metas assumidas pelo Estado 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 760, voto da Min. Cármen Lúcia).

O Brasil é signatário, além do mais, da Agenda 2030, conjugada com um plano de ação global, firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU. O plano congregou 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para os 15 anos compreendidos entre 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.

Atente-se para algumas das metas traçadas:

*“Meta 15.2 Nações Unidas 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. Brasil Até 2030, zerar o desmatamento ilegal em todos os biomas brasileiros, ampliar a área de florestas sob manejo ambiental sustentável e recuperar 12 milhões de hectares de florestas e demais formas de vegetação nativa degradadas, em todos os biomas e preferencialmente em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs) e, em áreas de uso alternativo do solo, ampliar em 1,4 milhão de*

hectares a área de florestas plantadas. + Indicadores 15.2.1 - Progressos na gestão florestal sustentável. Meta 15.3 Nações Unidas 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. Brasil A meta foi mantida sem alteração. + Indicadores 15.3.1 - Proporção do território com solos degradados. Meta 15.4 Nações Unidas 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. Brasil A meta foi mantida sem alteração. + Indicadores

15.4.1 - Cobertura de áreas protegidas de sítios importantes para a biodiversidade das montanhas. 15.4.2 - Índice de cobertura vegetal nas regiões de montanha. Meta 15.5 Nações Unidas Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitats naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas. Brasil 15.5.1br Até 2020, a taxa de perda de habitats naturais será reduzida em 50% (em relação às taxas de 2009) e a degradação e fragmentação em todos os biomas será reduzida significativamente. 15.5.2br Até 2020, o risco de extinção de espécies ameaçadas será reduzido significativamente, tendendo a zero, e sua situação de conservação, em especial daquelas sofrendo maior declínio, terá sido melhorada. 15.5.3br Até 2020, a diversidade genética de microrganismos, de plantas cultivadas, de animais criados e domesticados e de variedades silvestres, inclusive de espécies de valor socioeconômico e/ou cultural, terá sido mantida e estratégias terão sido elaboradas e implementadas para minimizar a perda de variabilidade genética. + Indicadores 15.5.1 - Índice das listas vermelhas."

Nos termos do art. 2º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (introduzida no sistema normativo pátrio por meio do Decreto n. 5.051/2004) que "os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade." Destacou-se ainda o relevo a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Decreto Legislativo n. 485/2006, com os seguintes princípios, veiculados no seu art. 1:

"Os objetivos da presente Convenção são: a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais; b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo; c) encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura da paz; d) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos; e) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional; f) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo; g) reconhecer natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados; h) reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território; i) fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais em um espírito de parceria visando, especialmente, o aprimoramento das capacidades dos países em desenvolvimento de protegerem e de promoverem a diversidade das expressões culturais."

Segundo foi bem equacionado pela Ministra Relatora da ADPF 760, "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."

Transcreveu-se, então, o 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." Foram estipuladas as seguintes metas:

"15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais 15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente 15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo 15.4 Até 2030, assegurar a conservação dos ecossistemas de montanha, incluindo a sua biodiversidade, para melhorar a sua capacidade de proporcionar benefícios que são essenciais para o desenvolvimento sustentável 15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas 15.6 Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e promover o acesso adequado aos recursos genéticos 15.7 Tomar medidas urgentes para acabar com a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegidas e abordar tanto a demanda quanto a oferta de produtos ilegais da vida selvagem 15.8 Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias 15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas 15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas 15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento 15.c Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável."

Ademais, "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."

Convém atentar ainda para o princípio da vedação de retrocesso, quando aplicado na temática ambiental, alvo do exame da Min. Cármen Lúcia:

"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 matéria ambiental se prevê, de maneira incontornável, esse preceito, derivado diretamente do caput do art. 225, ao garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

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

Herman Benjamin sustenta que o princípio da proibição de retrocesso ambiental pode ser tido como um princípio geral, à luz do qual se há de avaliar a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente: “É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção” (BENJAMIN, Antonio Herman. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 62. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).

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

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

Na questão ambiental, o princípio da proibição do retrocesso relaciona-se às obrigações constitucionais e internacionais de assegurar nível progressivo de melhoria das condições do meio ambiente. Michel Prieur expõe valer-se a doutrina de expressões diversas para identificar o princípio da proibição do retrocesso, como “stand still” (imobilidade) na Bélgica; “efeito cliquet” (trava) na França; “eternity clause”/“entrenched clause” na língua inglesa. O autor afirma que, além de tratar-se de princípio de direito ambiental, a não regressão impõe deveres à Administração Pública. Quanto à Constituição brasileira, ressalta:

“A Constituição brasileira de 1988 comporta vários dispositivos sobre o meio ambiente, dando, assim, a essa política, um lugar eminente na hierarquia jurídica. Com efeito, apesar de esses dispositivos não figurarem no Título II, consagrado aos direitos e garantias fundamentais, a doutrina considera que os direitos ligados ao meio ambiente constituem, tanto no plano material como no plano formal, direitos fundamentais (LEME MACHADO, 2005 e 2011; FENSTERSEIFER, 2008, p. 159 e s.). Essa Constituição comporta um dispositivo original, que consiste em enunciar que os “direitos e garantias individuais” estão excluídos de uma revisão constitucional, segundo o artigo 60, § 4º – é a chamada “cláusula pétrea”, ou cláusula de intangibilidade constitucional. Esses direitos são considerados, assim, como direitos adquiridos. Parece, portanto, estar claramente admitido que a proteção constitucional do meio ambiente faça parte dos direitos adquiridos qualificados de pétreos, não admitindo qualquer revisão. Além dessa não regressão constitucional, existiria igualmente no direito brasileiro um princípio de não retrocesso, ou princípio de proibição da regressão ambiental, que se impõe ao legislador. A expressão é atribuída a Ingo Wolfgang Sarlet, em suas aulas em Porto Alegre, sobre direitos fundamentais e a Constituição, em 2005 (FENSTERSEIFER, 2008, p. 258, nota 746).

Esse seria um princípio constitucional implícito, que se impõe ao legislador em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, do princípio constitucional de segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e, finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais (nos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição brasileira de 1988).

14 Essa intangibilidade dos direitos fundamentais existe noutras constituições, na condição de intangibilidade constitucional absoluta ou cláusula “de eternidade” (Prieur, Michel. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 31-32. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF) A Constituição da República permite ao legislador, por exemplo, suprimir, por lei, espaços territoriais especialmente protegidos (inc. III do § 1º do art. 225). Sobre aquele princípio, este Supremo Tribunal assentou que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais” (ADI n. 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 3.12.2014).

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

“Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário – e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressuposto de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere),

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

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

“Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão



anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo 'existencial') dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos" (ibidem, p. 302).

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

"Em todo caso, há limites aos próprios limites tolerados. Em se tratando de um princípio de não regressão, as hipóteses de retrocesso não podem resultar senão de uma interpretação restritiva das normas e condições. A regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir além de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente. Esse nível ou standard mínimo não existe a priori. Ele depende de cada país e dos setores do meio ambiente considerados (água, ar, ruído, paisagem, solos, biodiversidade). Ele poderia haver sido denominado de "mínimo ecológico essencial. (...) O conceito de conteúdo mínimo de direitos deveria, contudo, ser objeto de uma reflexão especial, adaptada à matéria ambiental. Não deveria constituir um pretexto para reduzir abusivamente os limites de proteção ambiental. As análises feitas em matéria de conteúdo mínimo no âmbito social não deveriam ser estendidas sistematicamente à seara ambiental, posto que a história e os dados de ambos não permite que se confundam. Além disso, as exigências internacionais e, sobretudo, as da UE, impõem, sempre, em matéria ambiental, um nível elevado de proteção, o que não é compatível com qualquer tolerância que signifique regressão, reduzindo a proteção a níveis mínimos, com o risco de serem muito baixos.

O conteúdo mínimo em matéria ambiental deveria, assim, ser a proteção máxima, consideradas as circunstâncias locais. Assimilar o conteúdo mínimo a um simples limite ao princípio de não regressão é abusivo. Somos bastantes reservados quanto às teorias nascentes, que bradam os méritos de um mínimo ecológico, como obstáculo à regressão do Direito Ambiental. O obstáculo à regressão é, isso sim, a crescente gravidade da degradação ambiental, ademais da necessária sobrevivência da Humanidade. Convém, assim, a título excepcional, não tolerar regressões senão na medida em que elas não contrariem a busca de um nível elevado de proteção ambiental e preservem o essencial do que já foi adquirido em matéria ambiental" (Prieur, Michel. "Princípio da proibição de retrocesso ambiental" in **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. p. 45-47. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).

Conclui o autor que "salvaguardar o que já foi adquirido em matéria ambiental não é uma volta ao passado, mas, ao contrário, uma garantia de futuro" (ob. cit. p. 48). Não se há cogitar, portanto, de imutabilidade de leis, programas ou planos em matéria ambiental. O princípio da proibição do retrocesso ambiental não contém o congelamento e a imobilidade estatal no que antes formulado. Até porque a questão ambiental, na atualidade, não propõe um diálogo com o passado, mas um diálogo com o futuro. No quadro posto a exame nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental há de se encarecer, assim, que não se está a questionar possa ser alterado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004. O de que aqui se cuida e se põe a exame judicial é se ao deixar de dar cumprimento ao PPCDAm, cujos resultados seguiam, comprovadamente, no sentido definido pelo Brasil como compromisso constitucional com a sociedade brasileira (art. 225) e no plano internacional (redução da emissão e diminuição do desmatamento ilegal) se adotou providência que com o abandono persistiu na garantia de acatamento ao princípio da proibição do retrocesso. 32. Este Supremo Tribunal Federal concluiu contrariar o princípio da proibição de retrocesso ambiental, por exemplo, nos seguintes precedentes:

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

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

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

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

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

(STF, ADPF 760, voto da Min. Relatora Cármen Lúcia).

Na sequência, a Min. Relatora enfatizou o caráter limitado da discricionariedade administrativa, no âmbito do direito ambiental, transcrevendo o que segue abaixo:

"Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua "capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir", obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social. No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível ao direito fundamental em questão. Na mesma vereda, Benjamin identifica a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da "constitucionalização" da tutela ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal. Em outras palavras, pode-se dizer que – na perspectiva dos deveres de proteção e do dever de proteção suficiente que lhes é correlato – tanto não há "margem" para o Estado "não atuar", quanto não lhe é deferida a prerrogativa de "atuar de forma insuficiente" (tudo à luz do princípio da proibição de insuficiência de proteção ou de proteção deficiente, aqui vislumbrado, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade) na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional" (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. "Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental" in **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. p. 127-128. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF).

Assim, "há necessidade de controle das políticas públicas em matéria ambiental, aí incluída a que se exerce judicialmente, quando provocado o Poder Judiciário, a fim de se apreciar e julgar ações e omissões legislativas e administrativas que não se coadunam com os estritos limites de atuação legítima dos órgãos estatais competentes. Aqueles autores realçam a possibilidade de controle judicial das políticas públicas em matéria ambiental pela estrutura jurídico-normativa da proteção constitucionalmente exigida a vincular os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário." (ADPF 760, voto Min. Cármen Lúcia).

Mencionou-se a decisão do STF ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade n. 1.439, tendo como relator Ministro Celso de Mello, enfatizando-se ser cabível o controle judicial das omissões estatais, no tocante aos deveres de proteção do ambiente. Além disso, destacou-se que, por época do julgamento da ADI 1.698, rel. Min. Cármen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal, embora tenha julgado improcedente o pedido, destacou a "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).

A insigne Ministra Relatora aludiu ainda aos comentários de David Favre, enfatizando o "risco de implementação ineficiente ou deficitária das políticas ambientais, denunciando situações nas quais se formula uma "farsa de políticas públicas. Neste quadro, pelos Poderes Legislativo ou Executivo, o Estado "busca criar a aparência de uma política forte, protecionista, de redução de riscos, porém com o pleno conhecimento e crença de que nunca será efetivada devido a um alto risco de implementação"" (FAVRE, David S. **The Risk of Extinction: A Risk Analysis of the Endangered Species Act as Compared to Cites.** p. 350. New York University Environmental Law Journal, vol. 6, n. 2, 1998, p. 341-366). Afinal de contas, como explicita Canotilho, "a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso retroativo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional ambiental português e da União Europeia in Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007. p. 5).

Nos tópicos acima, transcrevi também excertos do voto do r. Ministro André Mendonça. Ao final, o Supremo Tribunal decidiu como segue:

Ao final, a questão restou deliberada como segue:

#### I. CASO EM EXAME

1. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental o conjunto de partidos políticos autor da ação busca a imposição de uma séria de medidas voltadas ao equacionamento do que entende serem graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de ações e omissões imputadas à União e respectivos órgãos federais, inibidores da execução da política pública há anos existente para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal.

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

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

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

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

III. Razões de decidir 5. Rejeição das questões preliminares. Como já reconhecido por esta Suprema Corte, a questão relacionada à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, plasmado no art. 225 da Lei Maior e titularizado pelas presentes e futuras gerações, através da efetiva implementação de programas e ações governamentais eficientes, "é um dos temas jurídicos e sociais mais relevantes da atualidade, tanto na perspectiva nacional quanto internacional" (ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, p. 16/08/2023), possuindo inegável estatura constitucional.

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

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

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

9. Demonstração de quadro de insegurança jurídica e risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e consequente enfraquecimento do solo pela manutenção do estado atual da situação. Alta relevância constitucional e internacional de defesa do bioma da Amazônia e das populações indígenas. Indicadores oficiais comprobatórios de aumento significativo nos focos de incêndio e desmatamento da vegetação amazônica, aproximando-se do ponto de não retorno (tipping point), com irreversível 'savanização' de boa parte da região.

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

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

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

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

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

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

#### Conclusão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não declarar o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assumira um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crime praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos.

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

a.1) Até 2027, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais; a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão aquele plano.

a) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados; c) Para garantir o direito republicano a transparência e a participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade.

Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia; e d) Comprovação de submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas

do Poder Judiciário (Portaria no 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas. Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão, conforme a certidão de julgamento da Sessão Extraordinária de 14/03/2024.

Brasília, 3 de abril de 2024."

Constata-se, portanto, que a Suprema Corte acolheu, no essencial, a pretensão deduzida na ADPF 760, ao tempo em que determinou a adoção de medidas para vigilância e zelo para com a Amazônia Legal.

### 2.35. DESMATAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA:

Por conta do já exposto acima, "A importância da existência da Floresta Amazônica não é exclusivamente para a manutenção das espécies, é sobretudo, essencial para o controle ambiental para a manutenção do clima, para a preservação ambiental, etc. E não se trata de impactos globais para um futuro longínquo. Estudos científicos da Universidade de São Paulo já demonstraram que mudanças na cobertura florestal da Amazônia geram reflexos no regime de chuvas em outras regiões do país, como parte do Centro-Oeste, Sudeste e Sul, onde está grande parte da produção agrícola e da população brasileira susceptível a catástrofes, como inundações e deslizamentos de terra nas encostas. Embora sejam crescentes os plantios florestais para abastecer indústrias, grande parte da madeira consumida no mundo provém de áreas naturais. E a urgência em promover a sua extração sustentável faz sentido. Nos últimos cem anos, o mundo perdeu um terço dos recursos genéticos para alimentação e agricultura. A Avaliação Ecossistêmica do Milênio, encomendada pela ONU a cientistas de vários países, registrou que 60% dos 24 serviços ambientais cruciais à sobrevivência humana estão em estágio acelerado de degradação. A população mundial já consome em média 25% mais que o planeta pode naturalmente repor, com impacto negativo nas condições de vida e na provisão de matéria-prima para as indústrias. Diante dessas ameaças, o assunto saiu do gueto ambientalista. Compõe o plano estratégico de governos e a agenda dos negócios nas empresas. Como as causas para a perda da biodiversidade estão também no consumo, o desafio da conservação e do uso sustentável envolve atividades econômicas e toda a sociedade (ADEODATO et al 2011, p.13). Mas o que motivaria o desmatamento na Amazônia? Um dos principais agravantes é a busca por madeira. Os produtos provenientes de madeira, infelizmente, geram um dos principais retornos econômicos das florestas. Outro ato que também ocorre é a extinção das florestas para a adoção da agropecuária. Uma das medidas que poderiam ser adotadas é o cultivo sustentável da agricultura familiar como forma de incentivar as "famílias da floresta" preservar o ecossistema amazônico." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada**. Kindle. local 220).

Ainda segundo Gilson Araújo Cruz, "A ocupação na Amazônia, desde a decadência da borracha até a década de 1970, produziu o desmatamento em somente 1% de toda a área. E nos 35 anos subsequentes o desmatamento tomou 17% da área amazônica." Ele apresenta também um quadro evolutivo:

Período	Estimativa da cobertura florestal remanescente na Amazônia (Km <sup>2</sup> )	Porcentagem da cobertura florestal *	Área desmatada (Km <sup>2</sup> )
pré-1970	4.100.000	78,58	
1970	4.001.600	76,70	98.400
1977	3.955.870	75,82	45.730
1978-1987	3.744.570	71,77	211.300
1988	3.723.520	71,37	21.050
1989	3.705.750	71,03	17.770
1990	3.692.020	70,76	13.730
1991	3.680.990	70,55	11.030
1992	3.667.204	70,29	13.786
1993	3.652.308	70,00	14.896
1994	3.637.412	69,72	14.896
1995	3.608.353	69,16	29.059
1996	3.590.192	68,81	18.161
1997	3.576.965	68,56	13.227
1998	3.559.582	68,22	17.383
1999	3.542.323	67,89	17.259
2000	3.524.097	67,54	18.226
2001	3.505.932	67,20	18.165
2002	3.484.727	66,79	21.205
2003	3.459.576	66,31	25.151
2004	3.432.147	65,78	27.429
2005	3.413.354	65,42	18.793
2006	3.400.254	65,17	13.100

Quanto à evolução da cobertura vegetal:

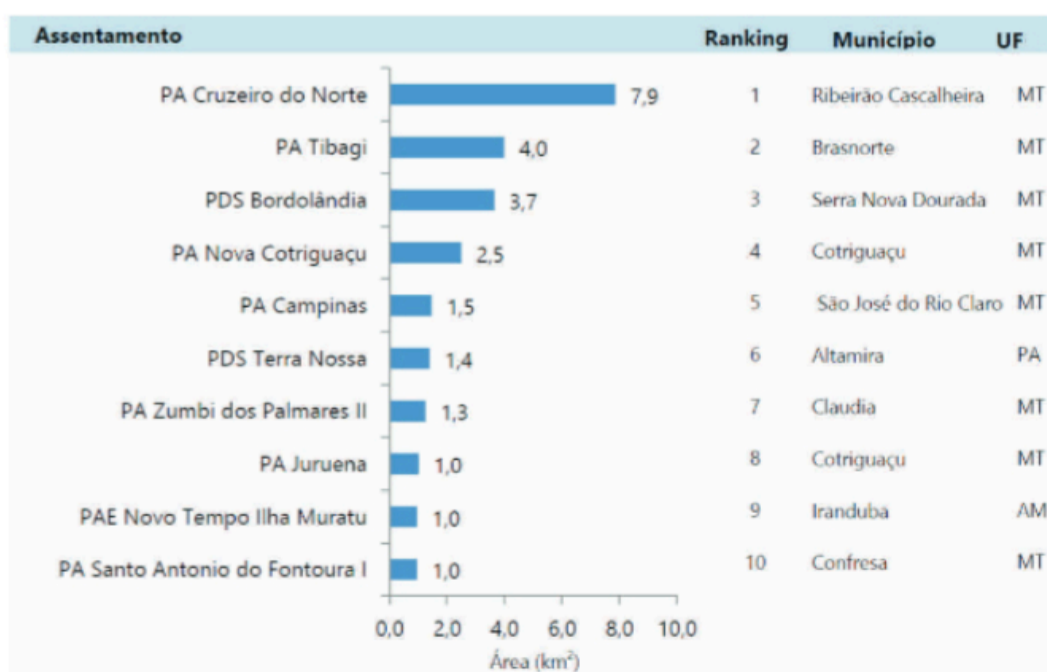
Cobertura vegetal da Amazônia Legal em 2009				
Estado	Área (milhares de km <sup>2</sup> )	Cobertura Vegetal (%)		
		Florestas	Vegetação nativa não florestal	Áreas desmatadas
Acre	152,6	87,0	—	13,0
Amapá	142,8	78,3	20,3	1,4
Amazonas	1.570,7	87,0	10,6	2,4
Maranhão	249,6	15,6	42,3	42,1
Mato Grosso	903,4	33,9	43,5	22,6
Pará	1.247,7	72,0	7,8	20,2
Rondônia	237,6	54,1	11,8	34,0
Roraima	224,3	61,7	34,7	3,6
Tocantins	277,6	6,2	83,6	10,3
<b>Amazônia Legal</b>	<b>5.006,3</b>	<b>62,7</b>	<b>22,5</b>	<b>14,8</b>

Segundo Gilson Araújo, "dados de um boletim do desmatamento da Amazônia Legal (janeiro de 2015) publicado pelo Imazon (2015) mostram que o desmatamento teve um aumento atingindo 288 quilômetros quadrados em janeiro de 2015." "Neste outro estudo, dados de um boletim do desmatamento da Amazônia Legal (janeiro de 2015) publicado pelo Imazon (2015) mostram que o desmatamento teve um aumento atingindo 288 quilômetros quadrados em janeiro de 2015. O desmatamento concentrou no Mato Grosso (75%) e Pará (20%), com menor ocorrência em Rondônia (2%), Amazonas (1%), Tocantins (1%) e Roraima (1%). O desmatamento acumulado no período de agosto de 2014 a janeiro de 2015, correspondendo aos seis primeiros meses do calendário oficial de medição do desmatamento, atingiu 1.660 quilômetros quadrados. Houve aumento de 213% do desmatamento em relação ao período anterior (agosto de 2013 a janeiro de 2014) quando atingiu 531 quilômetros quadrados. Considerando os seis primeiros meses do calendário atual de desmatamento (agosto de 2013 a janeiro de 2015), o Mato Grosso lidera o ranking com 35% do total desmatado no período. Em seguida aparece Pará (26%) e Rondônia (20%). Em termos relativos, houve aumento expressivo de 665% em Mato Grosso e 241% no Pará. Em termos absolutos, o Mato Grosso lidera o ranking do desmatamento acumulado com 579 quilômetros quadrados, seguido pelo Pará (427 quilômetros quadrados) e Rondônia (340 quilômetros quadrados) (IMAZON, 2015, p.1)." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada.** Kindle. p. 21).

Nos termos da obra de Gilson Cruz, o Estado de Mato Grosso teria liderado a vergonhosa corrida do desmatamento da Floresta Amazônica, até 2015:

Estado	Agosto 2013 a Janeiro 2014	Agosto 2014 a Janeiro 2015	Variação (%)
Mato Grosso	154	1.598	+937
Pará	48	116	+142
Rondônia	7	37	+446
Amazonas	3	7	+138
Roraima	-	4	-
Acre	-	-	-
Tocantins	-	-	-
Amapá	-	2	-
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>1.764</b>	<b>+731</b>

Segundo Gilson Araújo, "Em janeiro de 2015, o SAD registrou 389 quilômetros quadrados de florestas degradadas (florestas intensamente exploradas pela atividade madeireira e/ou queimadas). Em janeiro de 2015, a maioria (80%) do desmatamento ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada.** Kindle. p. 21).



No dizer de Gilson Araújo Cruz, "Estudo acerca do desmatamento na Amazônia Legal ocorrido do ano de 2016 a 2022, observa-se oscilação no desmatamento da Floresta Amazônica, no período citado, onde no mês de janeiro de 2022, teve a maior área com alerta de desmatamento para o mês desde 2016, foram 430,44 km<sup>2</sup> no mês deste ano, 419,3%, a mais do que os 82,88 km<sup>2</sup> registrados no mesmo período em 2021, os dados são da plataforma Terra Brasilis, desenvolvida pelo Instituto

Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Até então, o maior índice em janeiro foi registrado em 2020, quando o mês contabilizou 284,28 km<sup>2</sup>. Já em 2016, primeiro ano que contabilizou dados de janeiro, o registrado foi de 229 km<sup>2</sup>, enquanto em 2017 foi de 58 km<sup>2</sup>, em 2018 de 183 km<sup>2</sup> e, em 2019, 136 km<sup>2</sup>. Em 2022, o estado da Amazônia Legal, que registrou o maior desmatamento foi o Mato Grosso, com 146,52 km<sup>2</sup>. Em seguida, estão Rondônia, com 116,23 km<sup>2</sup>; Pará, com 66,56 km<sup>2</sup>; Roraima com 46 km<sup>2</sup> e Amazonas com 44 km<sup>2</sup>. Os dados analisados englobam as áreas dentro da região da Amazônia Legal atingidas com desmatamento com solo exposto, desmatamento com vegetação e mineração. A ferramenta reúne alertas e monitora o desmatamento na região da Amazônia desde 2015; porém, os dados do primeiro semestre começaram a ser computados apenas a partir de 2016." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada.** Kindle. p. 21).

Segundo o INPE, as taxas de desmatamento são calculadas tomando em conta as áreas de desmatamento maiores que 6.25 hectares:

"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%." (<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>)

Transcrevo, ademais, da mencionada obra de Araújo Cruz,

"Em nota enviada à CNN, o Ministério do Meio Ambiente informou que "os resultados do Deter/INPE sobre alertas de desmatamento do último semestre – agosto a janeiro, indicam uma redução 5% em comparação com mesmo período do ano anterior. Por se tratar de alertas, a avaliação mês a mês não traz uma análise estatística consistente sobre as ações, onde o melhor cenário sempre será períodos longos, que refletem com maior precisão os resultados obtidos". O texto diz ainda que "o governo federal atua de forma ainda mais contundente no ano de 2022 no combate aos ilícitos ambientais, em ações coordenadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional; e com o apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Ibama e ICMBio; e Ministério da Defesa, através do Censipa.1 Por todo o apresentado, observa-se oscilações acerca do desmatamento ambiental na região analisada, fazendo-se imperioso a redução no desmatamento, vez ser a meta buscada, para redução do aquecimento, bem como preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A partir dos anos 90 a 2000 de início, a Amazônia brasileira experimentou altas taxas de desmatamento, com um pico em 1995, com mais de 29.000 km<sup>2</sup> desmatados e depois novamente 25.000 km<sup>2</sup> em 2004. A abertura de novas fronteiras de desenvolvimento na Amazônia brasileira segue padrões bem conhecidos de uso da terra. Agentes econômicos financiam a compensação da terra, em parte, com a venda de madeira, em seguida, iniciam a agricultura ou atividades pecuárias. Esta sinergia entre madeireira e outras atividades econômicas, portanto, desempenha um papel ativo no processo conjunto de desmatamento e especulação de terras. O Brasil possui problemas comuns a uma série de países com concessões florestais se dividem em duas grandes categorias: falhas de projeto e falhas de implementação, que estão principalmente relacionados com mecanismos para a atribuição de concessões, a geração de renda, acesso desigual, regulação e monitorização. A estrutura industrial e da concorrência na madeira demanda do mercado a qualificação da oferta de trabalho e do impacto sobre o emprego local. A concorrência entre grandes e pequenas empresas estimula negativamente a extração ilegal de madeira.

Por exemplo, suborno e corrupção na concessão de madeira tem sido amplamente discutido como um processo competitivo, como a licitação, que é recomendado para minimizar o problema. As vantagens de leilões para a atribuição de concessões são mais baixos custos de transação (sem necessidade de previamente selecionadas empresas); o aumento do valor de oferta; e do potencial de geração de receita. Há dois aspectos fundamentais de um leilão eficiente: (1) a receita gerada para o governo deve ser máxima para capturar parte das rendas associadas a áreas de concessão; e a concessão deve ser atribuída à empresa com maior valorização. Argumenta-se ainda que a imposição de um preço mínimo estimula a presença de vários concorrentes nos leilões e deve minimizar baixos valores de lances oferecidos pelos participantes. Além disso, as condições em que concessões de madeira tornam financeiramente atraente para os potenciais compradores têm sido amplamente debatidos. Alguns acreditam que as concessionárias sob posses de longo prazo e com grandes áreas florestais podem ter pouco incentivo para manejar a floresta. Tem sido sugerido que eles são mais propensos a liquidar a floresta e investir os recursos em outros lugares em uma maior taxa de retorno. Outros defendem o oposto: que, desde concessões de florestas tropicais são geralmente em áreas remotas de difícil acesso, grandes concessões de longo prazo são necessárias para torná-los rentáveis e atraente para potenciais investidores." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada.** Kindle. p. 23-25).

Acrescente-se que o desmatamento gera pobreza, incrementando a desigualdade social. "Adeodato et al nos trazem dados interessantes sobre o fato do desmatamento gerar o empobrecimento da população local. Em um primeiro momento poderíamos pensar que o homem amazônico poderia buscar por intermédio do desmatamento uma forma de enriquecer pela venda da madeira, na teoria essa seria a lógica, mas na prática a realidade é bem diferente, como se pode ver a seguir: Apesar da riqueza florestal e seu Apesar da riqueza florestal e seu potencial econômico, a maioria dos municípios produtores de madeira na Amazônia está na linha da pobreza. E quanto maior a ação ilegal e predatória, menor o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com pesquisa do Instituto do Meio Ambiente e do Homem da Amazônia (Imazon). Recentemente, no estudo "Estado da Amazônia", pesquisadores da instituição avaliaram o estágio da região quanto aos "Objetivos do Milênio" – as metas sobre desigualdade, saúde, educação e mortalidade infantil e materna definidas pela ONU para 2015. Foram analisados 25 indicadores. As melhorias verificadas na floresta entre 1990 e 2009 foram insatisfatórias, abaixo da média nacional. Além da falta de saneamento básico e alta incidência de malária e Aids, as mulheres têm pouca participação na política e são desfavorecidas no mercado de trabalho. Avanços foram registrados quanto ao desmatamento e à criação de unidades de conservação. Contudo, a desigualdade social é marcante: em 2009, a parcela 1% mais rica da população detinha 10,7 da renda familiar total da Amazônia enquanto os 50% mais pobres somavam 15,1% (ADEODATO et al, 2011, p.17). Verifica-se que o desmatamento gera lucro, mas não é para o homem amazônico. Se a família amazônica possuísse outra fonte de renda para trabalhar e sustentar as suas famílias, certamente haveria uma queda de mão-de-obra para a extração de madeira ilegal. Melhorar as condições de vida da família amazônica é uma forma direta de combater o desflorestamento e ajudar na melhoria dos índices de desenvolvimento humano." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra citada.** Kindle. p. 35-36).

Sabe-se que há uma concepção idealizada da Amazônia, destinada a excluir os homens e mulheres dos seus entornos.

"(...) Esta é a floresta tropical virgem de mil artigos científicos, um conceito também nascido do Romantismo. Para Goethe e Thoreau, ambos excelentes naturalistas, a natureza era o espelho do divino. Por meio de sua contemplação, era possível penetrar mais completamente os mistérios da alma humana. Seu enfoque nasceu de uma ciência natural rigorosa imbuída de animismo. Os sinais desse caminho apontavam para o transcendentalismo, uma crítica das consequências espirituais, sociais e ambientais do industrialismo, também uma crítica ao cristianismo convencional. Para o mundo tropical, as preocupações do cientista transcendental provocaram duas importantes consequências.

*A primeira, havia a percepção da natureza divina como virgem, sem modificação pela ação humana e, portanto, o encontro da contemplação virtuosa. Essa é a gênese dos parques nacionais nos trópicos, concebidos nos moldes dos parques na América do Norte, cujo foco integral foi moldado pelas tendências transcendentais de John Muir, o fundador do Parque Nacional de Yosemite. Assim, muitos conservacionistas do Primeiro Mundo enfocaram a ameaçada Amazônia com uma terapia proposta de fazê-la um éden sob uma redoma de vidro. A segunda consequência era a exploração científica pura da ecologia da região, inspirada por uma visão da Amazônia como um enorme e imaculado laboratório para a contemplação e classificação científica da natureza. Essas eram as visões e os mitos engendrados no contato do Primeiro Mundo com a Amazônia.*

*Cada um tinha consequências poderosas, provocou pilhagens, em um dos extremos e, no outro, um pastoralismo que pode ser tão anti-humano quanto qualquer escavadeira. Em cada instância, as projeções míticas e as fantasias dos exploradores, saqueadores, missionários, construtores de impérios, naturalistas, românticos e transcendentalistas, impuseram sobre a Amazônia preconceitos que pagaram um alto preço: a recusa em permitir que a Amazônia contasse sua própria história. E se a uma região é negada sua história verdadeira, como o seu futuro pode ser honestamente discutido?" (HECHT, Susana e outros. **Obra citada**, p. 522).*

Supõe-se, por vezes, que a Floresta Amazônica deva ser tratada como se fosse uma unidade de proteção integral, à semelhança daquela prevista no art. 2., VI, da lei n. 9.985/2000. Assim, o bioma amazônico se converteria em uma espécie de museu, mantendo-se intocável pelos seres humanos, afetando a forma de vida das pessoas que moram no seu entorno.

Conquanto não se descarte que, em algum momento, algo assim deva ser imposto - caso a humanidade continue a destruir suas matas, berçários da vida e reguladoras do clima -, é fato que, no momento, isso não pode ser aceito. A Mata Amazônica deve ser compreendida com a sua íntima conexão com as pessoas que fazem dela sua casa (Eco: grego *oikos*, moradia, daí Economia, Ecologia etc.). O bioma amazônico é o ethos de inúmeras nações nativas Yanomami, os Ashaninka, os Matis, os Marubo, os Makus, os Kayapó. Há também tribos isoladas, ainda não contactadas - e não contaminadas pelo não-indígenas. Há populações ribeirinhas, há seringueiros. Enfim, a Amazônia deve ser compreendida tendo em conta também as pessoas que fazem dela seu habitat e fonte de vida, notadamente quando essa relação se dá mediante coopeeração, ao invés do parasitismo por vezes recorrente, sobretudo quando se tem em conta os mais aquinhoados.

Por conseguinte, as políticas de proteção da Floresta não podem deixar de ter em conta o componente antrópico, não raras vezes demandando até mesmo conscientização das pessoas que vivem na região do bioma, sobretudo quando se tem em conta os níveis de desmatamento presentes em áreas de assentamento e reforma agrária (<https://imazon.org.br/desmatamento-nos-assentamentos-de-reforma-agraria-na-amazonia>).

Cuida-se, por certo, de um tema sensível, como quanto quanto é humano - e, como dizia Nietzsche, nada quanto é humano nos pode ser estranho. Assim, a conjugação dos interesses das pessoas que habitam na região da Floresta Amazônica com os interesses das gerações futuras - aquelas de quem tomamos a Terra em empréstimo - envolve uma dialética fina, uma arte que deve ser bem conjugada pelos governantes e por toda a comunidade política.

Os ditosos votos dos Min. Carmén Lúcia e André Mendonça também veiculam dados sobre as taxas de desmatamento da Amazônia. A medida pode ser apreciada com o emprego de derivadas de primeira e segunda ordem (taxa de variação; e variação da taxas de variação), tomando-se em conta a degradação anual constatada pelos institutos de pesquisa.

### 2.36. MUDANÇAS CLIMÁTICAS:

Como notório, o clima é composto por inúmeros e complexos fatores, a exemplo da temperatura, pressão, umidade, imbricados entre si, havendo também uma estreita relação entre meteorologia e climatologia. Logo, em princípio, a alteração do clima depende de eventos de significativa dimensão, a exemplo de erupções vulcânicas, lançamento de chumbo na atmosfera, decorrente da octanagem da gasolina, bastante comum décadas atrás, alvo do alerta do geofísico Clair Patterson, ao buscar calcular a idade da Terra. Cumpre não perder de vista, porém, que o clima pode ser afetado por eventos acumulativos, que vão se agregando a ponto de modificar a relação entre os fatores componentes do sistema-gaia.

Assim, é sabido que o clima deve ser modelado através de sistemas dinâmicos não lineares, com o uso de equações diferenciais parciais (EDPs), comumente empregadas para se avaliar o caos e a imprevisibilidade, condicionados, em parte, pelos eventos pretéritos. Sabe-se que matemático e físico Pierre Simon Laplace chegou a acreditar que o futuro seria previsível, podendo ser antevisto, contanto que lhe fossem informadas as posições e velocidades de todas as partículas. Isso não resistiu, porém, ao conhecido problema dos três corpos, enfrentado por Euler, Lagrange, Poincarè etc. Nesse âmbito, a complexidade surge da mútua afetação de vários elementos (*complexus*: emaranhado, tecido junto). A isso se soma a conhecida ausência de causalidade linear no âmbito da física moderna, notadamente da mecânica quântica.

O exame do clima envolve essa mesma complexidade, por conta dos muitos elementos que se afetam reciprocamente. Daí que, a despeito dos computadores de alta performance, ainda hoje os meteorologistas indicam variações meramente aproximadas de temperatura e mesmo presságios a respeito da variação do tempo, em curto período de dias. Sem dúvida que a possível utilização de computadores quânticos, com suficiente poder de cálculo para a solução de sistemas de equações complexas, pode tornar essa avaliação mais acurada.

O fato é que "Nos últimos anos temos assistido os impactos do aquecimento global gerado pelo uso irracional dos recursos naturais somados ao desmatamento da cobertura vegetal. Vários estudos apontam que o aquecimento global é uma realidade e precisa ser combatido. Assim durante a Conferência de Kyoto, em 1997, pesquisadores de todo o mundo, desenvolveram o que se chama o Mercado de Carbono, o que se chamou de Protocolo de Kyoto, porém somente no encontro de Montreal, em 2005, foram iniciadas as discussões para um segundo período de compromisso dos países membros da convenção. Ressalta-se que a proposta ganhou apoio oficial de diversos países somente nos últimos 5 anos, passando a ser conhecida como REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). O propósito final desses mecanismos para o mercado de carbono obviamente é criar um mundo onde o balanço entre derrubadas e plantio/regeneração de floresta seja algo igual a zero. De acordo com estudo comissionado pelo governo britânico em 2008 a um time liderado pelo empresário Johan Eliasch, uma quantia de 27 bilhões de dólares poderia ser investida anualmente até 2020 em esquemas de redução de emissões por desmatamento. Um terço do valor seria obtido no mercado de carbono, com capacidade de cortar pela metade o desmatamento

de florestas tropicais ao redor do globo ao incentivar proprietários rurais, assentados de reforma agrária e povos tradicionais a conservar a floresta. Há um longo caminho a percorrer. Os benefícios do REDD dependem do fortalecimento da governança e fiscalização ambiental do governo contra atividades ilegais. O cenário é positivo. Em 2008, foi criado o Fundo Amazônia para captar doações destinadas a financiar a prevenção e combate ao desmatamento. No ano seguinte, durante a 15ª Conferência da ONU sobre Mudança no Clima, em Copenhague, na Dinamarca, o Brasil assumiu que irá diminuir o desmatamento na Amazônia brasileira em 80% até 2020 em comparação aos índices de 2005. O compromisso está atrelado às metas voluntárias para a redução das emissões de carbono anunciadas naquela ocasião e deverá influenciar a atividade madeireira. Novas regras, métodos de controle, incentivos e exigências do mercado nacional e internacional estão por vir, com reflexos nas práticas produtivas ao longo de toda a cadeia até o consumo final da madeira." (CRUZ, Gilson Araújo. **Obra cit.** Kindle. p. 37).

Há certo consenso de que a degradação da Floresta Amazônica pode impactar severamente no clima, por conta do lançamento de significativo volume de CO<sub>2</sub> na atmosfera, seja por conta do comprometimento da sua função de regulador térmico. Sem mencionar o fato de que ela serve de habitat e fonte de vida para milhares - talvez, milhões - de espécies, no contato com o rio Amazonas. Assim, o interesse na preservação da Floresta Amazônica transcende as predileções ou vantagens almejadas pelo povo brasileiro. É do interesse de todos os povos que ela seja preservada. Transcende também o tempo presente, dado cuidar-se de dever dos nascidos em assegurar a sua manutenção e preservação em prol dos não nascidos. Como disse antes, tomamos a Terra em empréstimo dos que virão. Se é fato que não podemos falar de direito subjetivo por parte de quem ainda não existe, estamos inexoravelmente obrigados a manter as condições que tornam a vida possível na terra, em prol da Humanidade como um todo, o que compreende as gerações futuras, contanto que haja futuro, o que depende, enfim, também do tempo presente.

Atente-se para a seguinte notícia:

"Desmatamento de florestas vai provocar um aquecimento do clima global muito mais intenso do que o estimado originalmente, devido às alterações nas emissões de compostos orgânicos voláteis e as co-emissões de dióxido de carbono com gases reativos e gases de efeito estufa de meia-vida curta. Um time internacional de pesquisadores, com a participação do Instituto de Física da USP e na UNIFESP-Campus Diadema, calculou a forçante radiativa do desmatamento, levando em conta não somente o CO<sub>2</sub> emitido, mas também o metano, o black carbon, a alteração no albedo de superfície e todos os efeitos radiativos conhecidos. O resultado final aponta que a temperatura vai subir mais do que o previsto anteriormente.

A pesquisa foi publicada recentemente na revista *Nature Communications*, e utilizou detalhados modelos climáticos globais acoplados à química de gases e partículas em alta resolução. Descobriu-se que as emissões de florestas que resfriam o clima (compostos orgânicos voláteis biogênicos, os BVOCs) ficarão menores, implicando que o desflorestamento pode levar a temperaturas mais altas do que o considerado em estudos anteriores. O físico Paulo Artaxo, do IFUSP, um dos autores do estudo, afirma que a maior parte dos estudos dos impactos climáticos do desmatamento publicados anteriormente focou somente nas emissões de CO<sub>2</sub>. "Neste novo estudo, levamos em conta a redução das emissões de BVOCs, a emissão de black carbon, metano e os demais gases de efeito estufa de vida curta", explica. Esses BVOCs, segundo Artaxo, produzem partículas nanométricas que crescem, refletem radiação solar de volta ao espaço e esfriam o clima.

Os BVOCs participam de complexas reações químicas e podem produzir ozônio e metano, ambos gases de efeito estufa de meia vida curta (SLCF) que aquecem o planeta. O estudo levou em conta todos estes fatores conjuntamente, além das mudanças no albedo de superfície, quando derrubamos uma floresta e a trocamos para pastagem ou plantações", acrescenta. Levando em conta todos estes fatores, observou-se que as emissões das florestas que esfriam o clima têm um papel enorme na regulação da temperatura do planeta. "Derrubando as florestas, acabamos com este efeito esfriador, e aumentamos o aquecimento global". Artaxo coloca que o efeito global é de um aquecimento adicional de 0.8oC, em um cenário de desmatamento total. "Isso é um valor alto, comparável ao atual aquecimento médio global (cerca de 1.2oC) ocorrido com todas as emissões antropogênicas desde 1850", diz o físico. A figura abaixo mostra que esse aquecimento é desigual, sendo maior nos trópicos, onde foi previsto um aquecimento de cerca de 2 graus na Amazônia. Luciana Rizzo, professora da Universidade Federal de São Paulo, campus de Diadema, outra coautora do estudo, salienta que, nos trópicos, o efeito atual das emissões de VOCs resfriando o clima é mais forte do que em florestas temperadas. "Portanto, o desmatamento nos trópicos tem um efeito mais importante no clima global", conclui. "

(<https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Desmatamento%20e%20efeitos%20no%20clima%20global%20Artigo%20Nature%20Comm.pdf>)

Leia-se: <https://www.nature.com/articles/s41467-017-02412-4>.

Uma vez mais: conquanto não seja totalmente adequado supor que a Floresta Amazônica seja o pulmão do mundo - ainda que contribua também para a liberação de oxigênio na atmosfera -, é certo que ela funciona como um mecanismo de contenção das variações de temperaturas. A destruição da Floresta Amazônica impactaria severamente a forma de vida humana e dos demais animais homeotérmicos, aumentando a temperatura média do planeta; comprometendo o "conforto término" necessário para determinadas formas de vida, podendo ensejar ainda comprometimento da calota polar, dentre outras variáveis nefastas.

### 2.37. ESTRATÉGIAS PARA A CONSERVAÇÃO:

A tradição racionalista, iniciada por Platão, afirma que o vício tem origem no desconhecimento. Ou seja, seria impossível conhecer a verdade e não a seguir. Na Bíblia consta que "conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará" (João 8:32). Isso pressupõe que a emancipação seria um problema de conhecimento, visão também compartilhada por Karl Marx, ao tratar da superação da alienação.

Sabe-se, contudo, que a ignorância é apenas parte do problema. Para além da razão calculadora instrumental - que cuida do conhecimento, adequando meios a fins dados -, há questões concernentes à razão afetiva. O Nazismo contou com seus doutores em leis, com seus *experts* em física teórica, com seus gênios. Gente que, depois de aniquilar milhares de pessoas em suas câmaras de gás, chegava em suas casas, beijava seus filhos na testa e cantava cantigas de ninar.

Em outras palavras, a proteção da Floresta Amazônica não depende apenas de conhecimento, de informação, de divulgação intensiva da importância do seu bioma. Ela depende sobretudo de empatia: da capacidade de sentir a dor alheia como se fosse própria. A empatia com as pessoas que lá residem - indígenas, seringueiros, pescadores etc. -; com aqueles que ainda não nasceram; empatia com os demais seres que compartilham, conosco, a improbabilidade da vida: onças, botos, anta, lobo-guará, capivara, lontras, tatus e diversas espécies diferentes de primatas, como o macaco-prego, o uacari-branco e o sagui-imperador, dentre outros. Empatia, reitero, com as pessoas que ainda não existem e com aquelas que habitam outros territórios. Enfim, o tema demanda empatia. E talvez empatia não possa ser ensinada, um tema dos mais difíceis, sobretudo quando se tem



em conta gente letrada, ocupando importantes cargos na estrutura do Estado, e que não se importa. Trata-se, a rigor, do conhecido debate sociológico. Saber se a sociedade degrada o sujeito, como acreditava Roussau, ou se, pelo contrário, a sociedade o educa, impondo um mínimo de repressão necessária à convivência (Hobbes, Freud).

De toda sorte, a aposta na educação ambiental não deixa de ser relevante, porquanto permite que a empatia possa desaguar no cuidado. Ou seja, pode permitir que pessoas com tendência ao zelo possam encontrar o devido fundamento e os devidos mecanismos para a proteção ambiental.

*"O ser humano e a natureza sempre seguiram caminhos opostos, porém o primeiro depende da existência do segundo, pois a intervenção no meio ambiente vem de tempos remotos. Atualmente, a necessidade de se manter o status das áreas amazônicas ainda preservadas, tem sido muito debatida entre os especialistas. Apesar disso, alguns entraves têm se manifestado em desarmonia com a tentativa de manter o equilíbrio entre economia e preservação do meio ambiente. Embora o crescimento econômico possa potencialmente capacitar os países a lidarem de forma mais efetiva os problemas ambientais, o que vem sendo produzido experimentalmente tem sido inúmeros insucessos. Para ele os problemas ambientais são insidiosos ou pelo menos são mal compreendidos, o que resulta na negligência ou em intervenções que tratam dos sintomas em vez das causas subjacentes (PANAYOTOU, 1994). A agricultura familiar, nesse sentido, passa a ser um setor em que pode haver a viabilidade de conciliar crescimento e desenvolvimento sustentável sem dominar, de maneira predatória, a natureza.*

*Já que não recebe uma atenção especial por parte das autoridades públicas. O termo desenvolvimento sustentável foi introduzido em 1987, por meio de um relatório da comissão das Nações Unidas sobre o meio ambiente e Desenvolvimento, para se referir às opções de desenvolvimento das futuras gerações. De acordo com Butzke (1999) a sustentabilidade é atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Nesse sentido, essa ideia faz parte ainda do pensamento político do século XX com dimensões na democracia, igualdade e eficiência, que vem por evidenciar a necessidade de preservação da biosfera. E é nesse ponto que o estudo vai se referir à tentativa de reorientar a economia agrícola familiar, para economias alternativas sustentáveis, ou seja, economias que sejam biologicamente harmônicas ao habitat em questão. (...)*

*O primeiro nível de análise faz menção da pluriatividade como sendo uma configuração de determinados tipos de economias locais ou regionais, suscitando considerar o potencial local ou regional dessas atividades e suas relações com a estrutura social, econômica, política e cultural. Logo a seguir, tem-se o nível que investiga a família como o núcleo das decisões, buscando gerar recursos, optar por determinadas estratégias de trabalho agrícola ou não agrícola. Vale ressaltar nesse caso, a fundamental importância da caracterização do núcleo familiar. Apesar de ser influenciado por fatores externos, a maneira como esse núcleo se organiza pode indicar, em grande medida, a saída ou não de seus membros, por atividades extrapropriedade. O terceiro nível de análise considera a pluriatividade como sendo uma expressão da dinâmica das transformações econômicas e sociais do meio rural. Neste caso, cabe analisar historicamente comunidades, regiões e países, de forma articulada ou isoladamente. Diante disso, esclarece-se que não se pode eleger um desses aspectos de maneira isolada caso o objetivo seja o de compreender a verdadeira natureza dos contextos sociais nos quais as famílias rurais optam por desenvolverem atividades não-agrícolas, em conformidade com as agrícolas, ou o objetivo seja tornar dinâmicas essas atividades em uma determinada localidade. Para Cunha (2003) os fenômenos da pluriatividade familiares e da agricultura a tempo parcial têm demonstrado, em diversos estudos referenciados nos países desenvolvidos, que é comum e expressivo em diversos países." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada.** Kindle. local 526).*

Ainda segundo Gilson Araújo da Cruz, *"A maior porção de biodiversidade encontra-se em regiões em que os indivíduos residem a muitas gerações. Estes utilizam os recursos de seu meio ambiente de modo mais sustentável, como os ribeirinhos da Amazônia ou os caiçaras do litoral paulista. As comunidades rurais que se estabelecem em conformidade com o meio em que vivem, na medida em que há o contato com o meio externo (GUANZIROLI, 2001). Esses indivíduos passam a ter um comportamento de mudança de valores. Novas necessidades surgem e podendo resultar em evasão da comunidade. Além disso, a comunidade rural, que se refere aos pequenos agricultores, não tinha o amparo de políticas que garantissem a estabilidade na propriedade familiar rural. O grande latifundiário (GUANZIROLI, 2001) usufruía os benefícios concedidos pelo Estado, e isso vem desde o Império, no século XIX. Dados estatísticos (PRONAPA, 2003) declaram que cerca de 85% do total de propriedades rurais existentes no país é pertencente a grupos familiares. Segundo a secretaria de Agricultura Familiar são 13,8 milhões de pessoas em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, correspondendo a 77% da população dedica-se à agricultura. São produzidos por agricultores familiares Aproximadamente 60% dos alimentos consumidos nacionalmente e 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária. Isso caracteriza a importância na economia de consumo interno, pois a grande lavoura é destinada ao mercado mundial." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada.** kindle - local 537).*

Assim, parte da política de preservação da Floresta Amazônica deve passar pelo estímulo conservacionista dos pequenos agricultores, por pescadores, devendo estipular que atuem como algo parecido aos *gatekeepers*, a fim de que comuniquem o Estado, com prontidão, situações de degradação ao bioma, desde que, claro, haja segurança para que façam isso. A isso se deve somar o empenho do mapeamento da Floresta e seus entornos, a fim de que haja acompanhamento por meio de satélites, de modo *paripassu*, assegurando medidas incisivas e urgentes, sempre que constatados desmatamentos.

Sabe-se que o código Florestal – lei nº 4.771 de 1965 buscou tutelar as Florestas, conquanto tenha sido publicado em um período em que as pessoas confundiam concreto com progresso. O atual código florestal, lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, dispõe que *"As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem."*

Ademais, *"Na Constituição de 1988, o Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III – que trata das mudanças institucionais da Política Agrícola e Fundiária – tem como novidade a criação da função social da propriedade produtiva e põe em xeque todas as alienações de terras públicas feitas entre 01/0/1962 a 31/12/1987. Por outro lado, o Título VIII, que trata da ordem social, em seu Capítulo VI – que trata do meio ambiente – o Art. 225, seção VII, parágrafo 4º afirma 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 das condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. O §5º, do mesmo Art.225, torna "indispensáveis às terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada.** kindle - p. 48).*

Ora, pode-se cogitar, então, de mecanismos mercadológicos para tutela da Floresta Amazônica, a exemplo do mercado de créditos de carbono - *emission trading scheme*, presente em vários países europeus, tendo sido alvo de deliberação na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática/1992. Assim, países que tenham permissões de emissões sobrando (emissões permitidas, mas não usadas) podem comercializá-las com quem delas careça. A medida enseja alguma precificação, com a edificação de um mercado racionalizado. O problema está em saber se, ao final das contas, a média de desmatamento cairá ou aumentará, porquanto a medida deve ser compreendida como um fator de redução do desmatamento, ao invés de algo semelhante ao *"pague e polua!"*

"O PQ - Protocolo de Quioto criou três mecanismos de flexibilização para serem utilizados pelos países desenvolvidos no cumprimento de suas metas de redução de GEEs. Conforme ressaltado no último capítulo, os países desenvolvidos devem reduzir as suas emissões em 5 por cento se comparadas às emissões do ano de 1990, durante o primeiro período de cumprimento, que vai de 2008 a 2012. Para o cumprimento de seus objetivos, os países constantes do Anexo I da CQNUMC poderão se utilizar do mercado de créditos de carbono para que sejam atingidas as suas metas. Apesar de se falar em sentido amplo de créditos de carbono e todos representarem a redução de emissões certificada de uma tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente da atmosfera, cada uma dessas modalidades é diferente entre si, o que exige que sejam apresentados os pontos característicos de cada uma dessas modalidades de redução de GEEs. O uso de instrumentos econômicos foi uma das chaves para o sucesso do PQ. Para que as medidas de proteção ambiental se tornassem efetivas, vislumbrou-se que a utilização de medidas econômicas e o fomento à criação de um mercado de carbono seria a melhor maneira de promover o desenvolvimento sustentável e a redução das emissões de GEEs. Esses instrumentos econômicos serviram tanto no sentido de incentivar determinada conduta, quanto na possibilidade de tornar inviável economicamente iniciativas que prejudiquem o meio ambiente. Sands [145] ao analisar os mecanismos econômicos de proteção ao meio ambiente cita o documento de título "Relatório do Grupo de Trabalho de Peritos dos Estados Membros da Comunidade Européia sobre a utilização de instrumentos econômicos, fiscais e Política Ambiental", do qual se extrai o seguinte trecho:

"Se os recursos ambientais forem adequadamente valorados os custos de utilização do meio ambiente serão levados em conta nas tomadas de decisões econômicas privadas. Isso sugere que os recursos ambientais sejam utilizados em quantidades "sustentáveis", já que seus preços serão baseados na sua escassez e será colocado um valor apropriado sobre os recursos não-renováveis. Os instrumentos econômicos servem para corrigir os preços e mercado corrente através da internalização dos custos que são tratados pelos mecanismos de mercado." [147] Na esteira do mesmo entendimento, Carneiro [148] enfatiza que a economia do meio ambiente vem procurando abordar a dinâmica das relações entre os recursos naturais e a atividade econômica, se voltando para os efeitos negativos da produção industrial, notadamente no que concerne aos efeitos nocivos da poluição do ar e dos recursos hídricos, contaminando-os e degradando-os. Esses efeitos negativos, normalmente não são considerados nos estudos de viabilidade econômica desenvolvidos pelo empresário antes do seu estabelecimento, de forma que estes custos acabam sendo suportados por toda a sociedade, sem qualquer tipo de compensação por parte do empreendedor.

Coase, em 1960, escreveu um artigo bastante interessante em que aborda o problema dos efeitos adversos dos negócios sobre a sociedade, em sua visão, o uso do direito da livre iniciativa por parte do empreendedor significa que alguém terá que suportar os ônus decorrentes do exercício desse direito. Em matéria ambiental, o papel dos instrumentos econômicos no combate ao aquecimento global é exatamente o de considerar esses custos nos fatores de produção. Celso Mello [150] se posicionou sobre o tema nos seguintes termos: "Caberia agora perguntar por que existe a poluição e continua ela a existir apesar de toda a legislação visando sua repressão. É óbvio que a poluição surgiu ou pelo menos aumentou com o desenvolvimento. Esta parece ser a causa que surge de modo mais evidente, sem que deixe de existir o aspecto econômico. A poluição é lucrativa para o poluidor." (MARAPODI, Matheus. **O mercado de créditos de carbono no Brasil**. Kindle. local 2052).

Ademais, cumpre ter em conta que "O Protocolo de Quioto - PQ estabeleceu o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, que consiste em um mecanismo, através do qual é incentivada a implementação de projetos que proporcionem a redução, ou o seqüestro, de emissões de GEEs em países em desenvolvimento. Nos termos do PQ, esses países não possuem metas de redução de emissões de GEEs, e por este motivo, podem requerer que sejam emitidos certificados que representem o total da redução de emissões produzida por cada projeto de MDL. Esses títulos são conhecidos como Reduções Certificadas de Emissões - RCEs, ou simplesmente, créditos de carbono. Esses créditos de carbono podem ser vendidos aos países constantes do Anexo I, para que eles consigam atingir as suas metas nacionais de redução de emissões de GEEs previstas pelo PQ. O MDL encontra-se previsto no Artigo 12 do PQ que é claro ao estabelecer em seu item 3 o seguinte: "3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo." (MARAPODI, Matheus. **Obra citada**. kindle local 2.167).

Por certo que o tema suscita reflexões importantes, enquanto tentativa de se racionalizar o uso de recursos escassos, devendo ser conjugado com o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Repiso que o risco é que o mercado possa intensificar a poluição, caso leve os agentes a exasperarem o uso das permissões de corte, ao compartilhar/alienar as alegadas *commodities* ambientais com outros agentes. Cuida-se de um problema inerente aos vícios regulatórios, exemplificado com a situação em que o Ministério do Ambiente, no afã de proteger espécies em extinção, divulga uma lista das mais ameaçadas. Com isso, porém, ao invés de impedir a caça, acaba por estimular que os caçadores orientem seu interesse pelas espécies mais raras. Pode-se ilustrar também com a situação em que uma repartição pública, com o interesse de economizar água, substitua todas as torneiras por mecanismos automatizados, com molas de retorno. Caso elas não sejam bem reguladas, ao final a medida pode ensejar gasto maior do que existia antes. Enfim, o problema por vezes não está no projeto, mas na sua efetivação.

Além desses mecanismos, o Estado tem apostado no emprego da repressão criminal ou administrativa, como bem ilustram os arts. 38 e 39 da lei n. 9.605/1998, dentre outros dispositivos que versam sobre o tema. Em boa medida, porém, a ameaça de cominação de pena se revela inapta para inibir comportamentos futuros, na exata medida em que não se constitui em um fator determinante do agir humano. A tanto se soma a definição de infrações administrativas, conforme art. 70 da lei n. 9.605/1998 e decreto 6.514/2008.

Menciono também o exercício concorrente do poder de polícia na temática ambiental. "O fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento num determinado órgão ambiental não afasta o poder de polícia dos demais. Assim, caso se configure que um órgão licenciador é inepto ou permanece inerte ou omissivo, a qualquer tempo, outro pode exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra (não sobre o órgão em questão), atuando e promovendo a apuração da infração por meio do processo administrativo próprio." (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, T. **Infrações ambientais: comentários ao decreto 6.514/2008**. 4. ed. São Paulo: RT. ed. eletrônica. RB - 2.2.). Com efeito, "o fato de o pedido de licenciamento ambiental estar em trâmite junto à Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMARH, não retira a competência do Ibama para exercer o seu poder de polícia sobre atividades potencialmente poluidoras." (TRF1, Processo 200334000003628, 5ª T., j. 13.12.2004, rel. Selene Maria de Almeida).

Conquanto também haja entendimento contrário - por exemplo, BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei complementar no 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 09, n. 4, p. 1753 -, os Tribunais assentaram o entendimento de que "A competência do IBAMA para atuar em casos de atividade com potencialidade de causar significativa degradação ambiental, em face de omissão do Município, decorre da atuação supletiva prevista no art. 10, parágrafo 3º, da Lei nº 6.938/81, bem como do próprio art. 23 da Constituição Federal, que atribui competência material concorrente de todos os entes da Federação para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas." (AC 00022208120104058200, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::06/02/2013 - p. 222.)

Atente-se ainda para o seguinte julgado do STJ:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. 4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido. (STJ - AgRg no REsp: 711405 PR 2004/0179014-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 28/04/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090515 --> DJe 15/05/2009)

### 2.38. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO:

A questão concernente à supressão de vegetação foi tratada pelo Código Florestal - lei 12.651, de 2012, que substituiu a lei n. 4.771, de 1965. Com a redação dispensada pela MP 571/2012, o Código Florestal em vigor excluiu da sua proteção vegetação exótica, ao contrário do Código de 1965. Manteve, como não poderia deixar de ser, a necessidade de autorização estatal para exploração de produtos florestais.

Isso se traduz, portanto, na superação da noção absoluta do direito de propriedade - retratada pelo art. 524 do Código Civil de 1916 - ao dispor que o proprietário teria o direito de usar, gozar e abusar, com previsão de presunção de domínio ilimitado sobre os bens (art. 527, CC/16). Em atenção à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/88), o Código Civil/2002 preconiza, no seu art. 1.228, §1º, que "O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas."

Sabe-se ainda que muitos chegaram a divisar, nessas disposições legais, uma espécie de desapropriação decorrente da limitação do direito de propriedade, quando em causa, por exemplo, APPs e áreas de reserva legal. Essa tese não restou acolhida pelo Poder Judiciário. Afinal de contas, a limitação ao uso de determinadas áreas é algo inerente à compreensão do seu contexto econômico e ambiental, devendo serem observadas as restrições administrativas pertinentes.

Por outro lado, a Lei da Mata Atlântica - lei n. 11.284, de 02.03.2006 - diferenciou a exploração, assim entendida a supressão da vegetação para o seu aproveitamento econômico, e a supressão de vegetação, caracterizada pela retirada da vegetação para a implementação de outras atividades no local antes ocupado. A tanto converge também o Dec. n. 5.975/06, art. 10. Em princípio, "Quando se tratava de supressão de vegetação necessária para a implantação de uma obra ou empreendimento, sem o objetivo imediato de vantagem econômica com o produto florestal, a autorização para sua supressão achava-se inserida no processo de licenciamento ambiental, cabendo ao IBAMA apenas a autorização para o transporte e a comercialização, quando requerida." (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.1).

A lei complementar 140, de 2011, cuidou do tema no art. 8º, XVI.

Atente-se ainda para o instituto do plano de manejo florestal sustentável - definido na lei n. 11.284, de 2006, art. 3º, VI. O art. 19 do Código Florestal de 1965 atribuía ao Poder Público maior discricionariedade no trato da questão. Já Código Florestal de 2012 assegurou aos particulares a exploração de matas/florestas, contanto que seja elaborado um plano de manejo sustentável, com os fundamentos pertinentes, detalhando-se o volume de árvores existentes. Delegou-se ao Poder Executivo a competência para estabelecimento de regras quanto à definição dos aludidos planos, para fins de proteção da flora.

Por seu turno, o art. 31, §7º do Código Florestal/12 reservou à União a competência para tratar do plano de manejo em florestas de domínio federal. Estabeleceu critérios mínimos a serem observados pelos órgãos estaduais (art. 31). Já a Res. n. 378/06 CONAMA atribuiu ao IBAMA a apreciação de determinados PMFS. O Decreto n. 5.975/06 estabeleceu que o Ministério do Meio Ambiente era responsável pelos atos normativos para a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica dos Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFS. A lei complementar 140, de 2011, deixou clara a atribuição estadual para apreciar pedidos de exploração de florestas situadas em áreas privadas.

Superou-se, com isso, a Instrução Normativa 2, de 10.05.2001 e Instrução Normativa 5, de 11.12.2006, ambas do Ministério do Meio Ambiente. "A aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável configura, exemplificativamente, um contrato entre um particular e o Poder Público, pois, de um lado, representa a anuência necessária para a atividade econômica e afasta qualquer ilegalidade da exploração de um bem de interesse comum a todos os habitantes do país e, de outro, estabelece obrigações de adoção de técnicas de condução e manejo determinadas pelo órgão ambiental. Um dos principais elementos avaliados para a aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável é a capacidade de regeneração natural das espécies exploradas, em que o interessado se compromete a manter a área objeto da autorização em condições propícias até que o ciclo de regeneração se complete, isto é, até que outros espécimes substituam os que foram retirados, restabelecendo o equilíbrio afetado."(TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.2)

O interessado deve subscrever um Termo de Responsabilidade de Manutenção de Floresta Manejada – TRMFM, a ser averbado na matrícula do imóvel, sob pena de que a licença não seja deferida. Em caso de terras devolutas, o art. 7, XV, "a", da LC 140/11 atribuiu a apreciação dos pedidos de planos de manejo à União Federal. O postulante deve demonstrar legítima expectativa de poder exercer a posse direta sobre tais imóveis, de domínio público (art. 20, II, CF/88).

Ver art. 94 da Lei n. 4.504, de 30.11.1964 (Estatuto da Terra) veda o arrendamento ou a parceria que tenham por finalidade a exploração de terras de propriedade pública, o que está em conformidade com a vedação de usucapião de tais imóveis, conforme art. 183, §3º, Constituição e art. 102, Código Civil/02. O descumprimento das obrigações inerentes à exploração florestal, submetida ao plano de manejo sustentável, obriga o empreendedor à reposição florestal - pagamento do volume cortado - e recuperação da área degradada. O Decreto 5.975, de 2006, no seu art. 9º, dispensou da apresentação de plano de manejo a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizado.

Sabe-se ainda que o art. 29 do Código Florestal/2012 instituiu o chamado Cadastro Ambiental Rural – CAR. Ademais, no seu art. 7º, o Código tratou das áreas de preservação permanente, enfatizando que "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.*" Instituiu também uma obrigação de recomposição da vegetação, nos termos do seu art. 7º, §1º, lei 12.651/12. O art. 14 do CF/12 dispôs que o Poder Público pode impor restrições ao corte de vegetação submetida à ameaça de extinção.

Em 22.12.2006, foi sancionada a Lei n. 11.428 (lei da Mata Atlântica), cuidando da sua proteção. Já o Código de 2012 autorizou a utilização do excedente de vegetação preservada do Bioma para efeito de compensação de Reserva Legal ou da instituição de Cota de Reserva Ambiental. Quanto à competência para autorizar a supressão da vegetação de Mata Atlântica, a lei 12.651/2012 não revogou as condições estabelecidas na lei n. 11.284/06, permanecendo a sua delegação para o órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

Acrescente-se que o decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008 (art. 19) exigia aquiescência expressa e prévia do IBAMA para a supressão de vegetação no âmbito da Mata Atlântica. Já a LC 140/2011 não fez referência à Mata Atlântica, gerando a dúvida se o tema persistiria sendo tratado na forma do referido decreto/2008. Curt e Terence Trennepohl sustentam que a LC 140 afastou a necessidade de autorização do IBAMA para fins de supressão da vegetação em Mata Atlântica, fazendo-se necessária a comunicação aos órgãos mencionados no art. 23, III e 24 da Lei n. 11.428/06. Apontam, ademais, uma incongruência na lei:

*"A Lei n. 11.428/06 apresenta, no nosso entendimento, uma incongruência que lhe tira grande parte da esperada eficácia. Estabelece, no art. 20, a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório – EIA/RIMA, para o corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica para a realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas, bem como para as atividades minerárias.*

*No entanto, e aí reside a falha que mencionamos, estabelece no art. 9º que a exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes.*

*Segundo a própria definição da norma, considera-se pequeno produtor rural aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra, considerando-se a fração individual não superior a 50 hectares (art. 3º, I)." (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada.** RB - 8.3)*

Note-se, porém, que a lei complementar dispôs competir à União Federal a aprovação do manejo e da supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs. (art. 7, XV). Por analogia, pode-se sustentar que a Mata Atlântica - patrimônio nacional - também estaria submetida ao licenciamento junto à União/IBAMA.

A Portaria n. 113/95 estabelecia, no art. 4º, § 2º, que o produto florestal cortado não poderia ser alvo de desperdício. *"Agora, como a autorização para exploração dos recursos florestais passou para a alçada dos órgãos estaduais, é possível que sejam autorizadas supressões de vegetação para a implantação de pastagens ou lavouras sem o aproveitamento econômico da madeira, pois a maioria dos Estados não dispõe de normas com essa finalidade, o que caracterizará um retrocesso na política de aproveitamento racional dos recursos naturais."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada.** RB - 8.3)

Por seu turno, o decreto n. 5.975/06 dispensou os interessados da obrigação de apresentarem plano de manejo para a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizada. De todo modo, exigiu-se a indicação do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE - art. 9 da lei 6.938/1981 e a comprovação de inscrição da propriedade no cadastro ambiental rural - CAR, conforme art. 29 do Código Florestal/12.

Caso seja afastada a atuação do IBAMA, o licenciamento de supressão de vegetação de Mata Atlântica há de ser confiada aos órgãos estaduais, por força da lei n. 11.428/2006, nos termos dos seus arts. 10 e 14. Sublinhe-se, porém, que - quando se cuidar de supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana - faz-se necessária prévia autorização do órgão ambiental municipal competente, contanto que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

A lei 11.428, nos seus arts. 23, III e 24, dispôs que o corte de vegetação de Mata Atlântica - por parte do pequeno produtor rural e de populações tradicionais - deveria ser comunicada ao IBAMA. Já o Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008, preconizou que não bastaria a comunicação, dado que o IBAMA deveria aquiescer com aludido corte, desde que superados o limites de área estipulados no seu art. 19. O mencionado art. 19 dispôs, no seu §1º, competir ao ICMBIO a aludida autorização, quando em causa o corte de vegetação em unidade de conservação.

A lei complementar 140/2011 não chegou a dispor expressamente sobre a Mata Atlântica, apenas estipulando que, por conta disso, continuariam aplicáveis as normas da legislação específica (art. 19 da Lei Complementar 140/11). Note-se, porém, que a Lei Complementar 140 dispensou a necessidade de prévia franquia do IBAMA ou do ICMBIO, quanto ao corte de vegetação, dado que o licenciamento deve ser promovido sob uma única autoridade decisória (ver TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada.** RB - 8.3), razão pela qual a necessidade de prévia chancela municipal, prevista no referido Decreto n. 6.660/2008 tampouco subsistiria diante da lei complementar.

A Lei da Mata Atlântica exige, nos casos de autorização de corte ou de supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração, a compensação ambiental, mediante destinação de área equivalente àquela desmatada, com semelhantes características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e, se possível, mesma microbacia hidrográfica (art. 17).

O art. 9º da mencionada lei dispôs que a exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes. E isso pode enfraquecer o controle estatal nesse âmbito, sobretudo pelo fato de que predominam, na esfera de ocorrência do ecossistema da Mata Atlântica, a presença de pequenas unidades rurais, assim conceituadas no art. 3º, I, da lei 11.428/2006.

Atente-se para as razões do veto ao art. 27 do projeto de lei da Mata Atlântica: *"A Mata Atlântica, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, estendia-se, originalmente, por cerca de 1.300.000km² do território brasileiro. Hoje, os remanescentes primários e em estágio médio/avançado de regeneração estão reduzidos a apenas 7,84% da cobertura florestal original, o que compreende aproximadamente 100.000km². Isso faz com que o Bioma Mata Atlântica seja considerado o segundo mais ameaçado de extinção do mundo."*

O decreto 5.975/06, responsável por regulamentar a Lei das Florestas Públicas, excluiu do seu alcance a Mata Atlântica, quanto às formas de exploração, preconizando, no seu art. 1º, § 2º, que a exploração de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração deveria atentar para o disposto no Dec. n. 750/93, decreto que restou revogado pela Lei da Mata Atlântica/2006.

Ao que releva, é fato que, segundo a lei n. 6.938/1981, a competência para decidir sobre pedidos de cortes de árvores foi atribuída, no geral, aos órgãos estaduais (art. 10.). Isso foi mantido pela lei complementar 140, de 2011. Já a Portaria n. 113/95 do IBAMA, ao versar sobre a autorização para o desbaste, exigia prévio licenciamento ambiental do empreendimento, perante o órgão ambiental competente. O fato de se fazer necessária a supressão de vegetação não implicava a necessária competência do órgão estadual, sempre que o corte não configurasse o objetivo precípuo do empreendimento. No período anterior à vigência do Código Florestal de 2012, cabia ao IBAMA autorizar a exploração econômica de produto florestal, tema que não chegou a ser versado pela LC 140.

O fato é que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo somente pode ser franqueada pelo Estado nas propriedades em que não haja áreas abandonadas, ou seja, áreas anteriormente desmatadas e que não estejam sendo utilizadas (art. 28, Código Florestal de 2012). Ademais, na forma do art. 12, § 3º, do mesmo Código, o postulante deve comprovar que o imóvel está inscrito no CAR.

Quanto se cuide de pedido de averbação da reserva legal por parte de quem apenas detém a posse direta sobre o imóvel, deve ser subscrito o Termo de Compromisso de Averbação de Reserva Legal (art. 18, §2º, Código Florestal/12); sendo que eventual transferência da posse transmite ao novo possuidor aludidos encargos (caráter *propter rem* da obrigação ambiental - súmula 623, do Superior Tribunal de Justiça).

A Lei n. 11.284/06 proibiu a conversão de áreas públicas florestadas para o uso alternativo do solo enquanto não seja promovida a sua classificação oficial, em conformidade com o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Quando se cuide da supressão de vegetação para outras atividades, a competência recai, em princípio, sobre os órgãos ambientais estaduais, conforme art. 10 da lei n. 6.938, de 1981 e Resolução 237, de 1997, CONAMA. A Lei Complementar 140, de 2011, versou sobre o licenciamento da supressão de vegetação para outras finalidades. *"A supressão de determinados tipos de vegetação – por exemplo, aqueles situados em áreas de preservação permanente ou os representantes primários ou em estágio avançado ou médio de regeneração da Mata Atlântica – está condicionada ao reconhecimento da utilidade pública ou de interesse social das obras, planos, atividades ou projetos que se pretende realizar."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.4).

O art. 64 do Projeto de Lei n. 2.109/99 - patrimônio de afetação rural - foi vetado, no que dizia à pretensa inaplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas. Por outro lado, o Código Florestal/12 manteve o entendimento sobre a aplicabilidade da Área de Preservação Permanente – APP, em áreas urbanas, conforme seu art. 4º, *caput*, de modo que os planos diretores e leis municipais de uso do solo devem observar as restrições ambientais.

No que diz respeito às APPs, *"Paulo Afonso Leme Machado defende que a Área de Preservação Permanente deve apresentar cinco características essenciais, a saber: a) é uma área e não mais uma floresta, ao contrário do que dispunha a Lei 4.771/65; b) a proteção dessas áreas tem previsão constitucional; c) a preservação é permanente, isto é, não perde esta característica; d) a área tem funções ambientais específicas e diferenciadas: função ambiental de preservação (dos recursos hídricos e da paisagem), função de facilitação (do fluxo gênico de fauna e flora), função de proteção (do solo) e função de asseguramento (do bem estar das populações humanas) e; e) a supressão da vegetação obriga o proprietário a promover sua recomposição. Ausente a função ambiental da área seria prejudicada a imposição da limitação prevista no Código Florestal no perímetro urbano."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.4)

D'outro tanto, ao apreciar Recurso Especial 1.546.415/SC, o STJ, rel. Min. Og Fernandes reconheceu a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. Desse modo, a Lei n. 6.766/79 - que trata do parcelamento do solo urbano - deve ceder espaço diante do Código Florestal/2012. Postulado *in dubio pro natura*.

Sabe-se ainda que o corte de vegetação que esteja colocando em risco a vida ou incolumidade de pessoas pode ser promovida, na forma do art. 56 do Código Florestal/2012 e da resolução 278, de 2001, CONAMA. A Res. CONAMA n. 300/02 franqueou o corte de vegetação em situação de risco, atendidos os seguintes requisitos: *"a) a existência de risco para a vida ou o patrimônio, comprovado por meio de laudo técnico, emitido pelo órgão ambiental ou florestal competente; b) exemplares localizados em áreas urbanas consolidadas e devidamente licenciados com comprovada inexistência de alternativas; c) exemplares necessários para a realização de pesquisas científicas; d) os casos de utilidade pública (art. 2º)."*

Tratando-se de corte de árvores plantadas, o art. 12 do Código Florestal de 1965 autorizava o corte para fins de extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão, quando em causa árvores plantadas. O art. 35 do Código Florestal de 2012 vaticina aludido corte, contanto que o plantio ou reflorestamento tenha sido registrado previamente no órgão ambiental pertinente. Cuidando-se de supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, a mesma somente poderá ser autorizada nos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. (conforme art. 3º, VIII e ss., Código Florestal/2012).

A reposição florestal foi definida nos arts. 31 e 33 do Código Florestal de 2012, a exemplo do que vinha previsto no art. 19 do Código Florestal de 1965. Já o Decreto 5.975/2006 estipulou, no seu art. 13: *"compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal"* Destina-se a tornar autossuficiente a atividade extrativista em questão.

O Código Florestal não estabeleceu o quantitativo de árvores a serem plantadas, de modo que isso deve ser regrado por parte de cada Estado-membro. O Dec. n. 1.282/94 (revogado) tratou do tema no seu art. 9º, parágrafo único. Já o Dec. n. 5.975/06 dispôs que a reposição florestal deveria compensar o total desbastado. Já o Ministério do Meio Ambiente diferenciou os casos de plantio, de participação em programas de fomento florestal ou de compensação.

A legislação cuida também dos casos de Plano de Suprimento Sustentável – PSS (arts. 20 e 21 do Código Florestal de 1965, mantido, quanto ao tópico, pelo Código de 2012). Versa ainda sobre a supressão de vegetação com o emprego de fogo - prática proibida pelo art. 27 do Código Florestal de 1965 -, com as exceções nele verbalizadas, a demandarem prévia franquia estatal. O tema havia sido regulamentado pelo Dec. 2.661/98. Já o art. 38 do Código Florestal de 2012 manteve a proscrição do uso do fogo para desbaste de madeiras, ao tempo em que verbalizou algumas exceções. Há necessidade, ademais, de autorização

para transporte de produto florestal. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, utilizava a Guia Florestal, precursora da Autorização para Transporte de Produtos Florestais – ATPF, que foi criada pela Portaria n. 139/92 da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAM, e regulamentada pela Portaria 44-N/1993 do IBAMA.

Em 18 de agosto de 2006, ocorreu uma alteração importante no sistema de controle de utilização (transporte, armazenamento, comercialização) de produtos florestais, com a criação do Documento de Origem Florestal – DOF, por meio da Portaria n. 253, do Ministério do Meio Ambiente.

## 2.9. DEVER DE PUBLICIDADE:

Por outro lado, considerando que o Estado é servo e não senhor - ou seja, o Estado deve atuar em nome próprio, na defesa dos direitos do seu povo -, é fato que sua atividade deve ser regrada pela máxima transparência e publicidade. Isso é verbalizado pelo art. 37, LX, art. 37, *caput*, art. 37, §1º, art. 163-A, art. 225, §1, IV, todos da Constituição Federal/1988.

A tanto converge, ademais, o art. 5º, LX, XXXIV e XXXV, Constituição/88, para além da instituição do *habeas data* como mecanismo de garantia do direito à informação. Transcrevo o mencionado art. 5, LX, CF: "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem."

*"(...) O direito à informação e o princípio da publicidade da Administração Pública constituem verdadeiros pilares sobre os quais se assenta a participação democrática dos cidadãos no controle daqueles que gerenciam o patrimônio comum do povo, seja ele material ou imaterial, com destaque para a saúde coletiva, sobretudo em período de temor e escassez de vacinas. Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para determinar ao Governo Federal que divulgue, no prazo de 5 (cinco) dias, com base em critérios técnico-científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19. (ADPF 754 TPI segunda REF, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-3-2021, P, DJE de 11-3-2021)*

*"Lei federal 9.755/1998. Autorização para que o TCU crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. (...) O sítio eletrônico gerenciado pelo TCU tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da Federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. (...) A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do poder público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública." (art. 37, caput, CF/1988). (ADI 2.198, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 19-8-2013)*

*"A publicidade assegurada constitucionalmente (art. 5º, LX, e 93, IX, da CRFB) alcança os autos do processo, e não somente as sessões e audiências, razão pela qual padece de inconstitucionalidade disposição normativa que determine abstratamente segredo de justiça em todos os processos em curso perante vara criminal." (ADI 4.414, rel. min. Luiz Fux, j. 31-5-2012, P, DJE de 17-6-2013.)*

*"A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações. No caso, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) a partir dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público. Não configuração de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da Lei 8.159/1991) e do direito à informação." (RMS 23.036, rel. p/o ac. min. Nelson Jobim, j. 28-3-2006, 2ª T, DJ de 25-8-2006.) Vide Rcl 11.949, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-3-2017, P, DJE de 16-8-2017*

Por sinal, a Lei Maior preconizou a instituição do *habeas-data* (art. 5, LXIX, CF), regulamentado pela lei n. 9.507, de 1997. Sabe-se também, em que pese isso, que há certas informações sensíveis, alvo de um tratamento mais restritivo, a exemplo do que ocorre com os dados bancários dos sujeitos, que - mesmo quando sob custódia pública -, deve ser submetidos a um regime privado de confidencialidade, na forma da lei complementar 105, de 2001. O Estado tampouco pode divulgar informações privadas, dos seus contribuintes, sob pena de violar o sigilo fiscal, previsto no art. 198, CTN.

É igualmente sabido que, por meio da lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a República regulamentou o regime de transparência pública, em prol da devida concatenação de tais interesses. Na forma do art. 1, II, da referida lei, aludido regime jurídico é oponível às autarquias federais.

Atente-se ainda para o art. 3 da lei n. 12.527/2011:

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

D'outro tanto, nos termos do art. 22 da mesma legislação, "O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público."

Atente-se também para a lógica do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO MINERÁRIO. DNPM 201/2006 E155/2016. SIGILO IRRESTRITO. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE VIOLADO. SENTENÇA REFORMADA.1. Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal em face do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), objetivando compeli-lo a rever a Portaria DNPM nº 201/2006, consolidada na Portaria DNPM nº 155/2016, que restringe, de forma ilegal e inconstitucional, a publicidade do processo minerário. Como causa de pedir, alega que as Portarias DNPM nº 201/2006 e 155/2016 teriam estabelecido de maneira abstrata o sigilo do processo minerário, prevendo a possibilidade excepcional de acesso a terceiros que comprovassem a condição de interessados, subvertendo, portanto, a lógica democrático-constitucional de que a publicidade é a regra e o sigilo excepcional.2. Para justificar o caráter sigiloso dos processos administrativos minerários, as citadas Portarias esclareceram que a medida seria necessária para garantia da proteção constitucional do direito de propriedade industrial com sede no art. 5º, inc. XXXIX, da Constituição Federal ressaltando que a documentação técnica de instrução contida nos processos minerários encerraria conhecimentos, dados e informações utilizáveis na indústria de mineração que não seriam de conhecimento público e cujo conhecimento indistinto por terceiros conferiria vantagem competitiva a estes últimos em evidente prejuízo por parte daqueles que os elaboraram. Por fim, mencionou que a documentação de instrução contida nos processos minerários apresentaria informações referentes a dados financeiros e econômicos de caráter privado.3. Atento ao princípio constitucional da publicidade previsto nos artigos 5º, XXXIII e 37 da CRFB/88 e na preservação do interesse público, não há como deixar de reconhecer a procedência do pedido autoral, o que, por sua vez, não traz qualquer repercussão ao direito também constitucional à proteção da propriedade industrial previsto no artigo 5º do inciso XXIX da CRFB/88, uma vez que o que se pretende neste pleito não é tornar público todos os processos minerários, mas tão somente afastar o sigilo irrestrito, tal com previsto nas citadas portarias, sem que requerido de forma expressa e fundamentada pelo interessado e desprovidos da devida análise do DNPM quanto à sua necessidade.4. Eventuais ameaças ao sigilo empresarial em razão da divulgação de conhecimentos, dados e informações passíveis de utilização indevida por terceiros passarão a ser concretamente analisadas, de modo a não subverter a lógica de que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção em matéria administrativa.5. O próprio DNPM, através de sua Procuradoria, reconheceu, em inquérito civil instaurado pelo Ministério Público Federal, que a manutenção de informações em caráter sigiloso apenas encontra justificativa nos casos em que efetivamente comprovada esta necessidade, recomendando, ainda, a necessidade de constituição de grupo de trabalho com a finalidade de propor a revisão da Portaria DNPM 155/2016, o que apenas ocorreu em razão da escassez do quadro atual de servidores do DNPM, o que não justifica a inobservância do princípio constitucional pela própria Administração.6. Remessa e apelação providas. Sentença reformada. Pedido autoral procedente. Acórdão vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas: Acordam os membros da 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, em dar provimento à remessa necessária e ao apelo do MPF, na forma do voto do Relator. " (Apelação Cível – Turma Espec. III – Administrativo e Cível Nº CNJ: 0145380-89.2017.4.02.5101 (2017.51.01.145380-0)RELATOR: Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA)

No que toca a tais documentos, de caráter confidencial, a negação de acesso parece estar em conformidade com o Direito, conforme se infere do seguinte julgado, emanado do TRF1:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUÇÃO MINERAL - DNPM. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CARÁTER SIGILOSO DAS INFORMAÇÕES. ADVOGADO NÃO CONSTITUÍDO NOS AUTOS. OBTENÇÃO DE CÓPIA DE PARECERES JURÍDICOS. DESCABIMENTO. I - Nos termos do art. 7º, inciso XIII, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB), é prerrogativa legal do advogado "examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos", dispondo, ainda, o art. 46 da Lei nº 9.784/99, que "os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem". II - Na hipótese dos autos, encontrando-se os pareceres jurídicos lançados no bojo de procedimentos administrativos minerários protegidos pelo sigilo pertinente à propriedade industrial, não se vislumbra qualquer abusividade no ato impugnado, em que se negou pedido de fornecimento de cópia de tais documentos, veiculado por advogado não constituído nos autos. Precedentes. III - Apelação desprovida. Sentença confirmada. (TRF-1 - AMS: 00381797120104013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/05/2018, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 23/05/2018)

#### 2.40. PRECAUÇÃO E POLUIDOR-PAGADOR:

Note-se, ademais, que a reparação de danos ambientais se dá com certas peculiaridades, impondo-se um exame mais detido sobre a questão. Sabe-se que os modelos tradicionais de responsabilização civil têm se revelado insuficientes para a efetiva tutela do ambiente, diante de uma sociedade industrializada e consumista, com imensa capacidade de degradação do meio.

Impõe-se, tanto por isso, que se busque a construção de um efetivo Estado de Direito Ambiental, versado por Vicente Bellver Capella, quando sustenta que "Neste marco surge o que temos chamado de Estado Ambiental, que poderíamos definir como a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural." (CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia**: de las razones a los derechos. Granada: Ecorama. 1994. p. 248). Isso exige, por certo, uma redefinição das prioridades da comunidade política.

Não se pode perder de vista, ademais, o conhecido princípio da precaução, a orientar o exame dos temas na seara ambiental, consoante art. 15 da Decalração do Rio/1992 e art. 225, §1º, V, CF/1988. Segundo Marcelo Abelha Rodrigues, citado por Bessa Antunes, "Tem-se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex., liberação e descarte de organismo geneticamente modificado no meio ambiental, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obras etc.), incide o princípio da precaução para prevenir o ambiente de um risco futuro." (RODRIGUES citado por ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 32).

Enquanto o princípio da prevenção toca de perto à inibição de riscos já conhecidos - isto é, nexos de causalidade já percebidos em situações semelhantes -, o postulado da precaução cuida da evitação de riscos potenciais, ainda não confirmados e tampouco descartados, segundo a lógica de que é melhor evitar do que remediar. Aludido postulado exige, enfim, que certas condutas sejam evitadas, até que seus efeitos sejam devidamente aquilutados e dimensionados.

Menciono o texto de José Rubens Morato Leite e Patryck Ayala:

"Com efeito, não é possível conviver em nome da mínima segurança da coletividade, com catástrofes, a exemplo de Chernobil e outras, oriundas da sociedade de risco. Por isso, impõe-se a adoção do princípio da precaução na política ambiental e todos os outros setores interligados, como meio de comater prematuramente o perigo e a incerteza científica. Mais do que isto, o princípio da precaução, como estrutura indispensável ao Estado de Justiça Ambiental, busca verificar a necessidade de uma atividade de desenvolvimento e os potenciais riscos ou perigos desta. Parte-se dos pressupostos que os recursos ambientais são finitos e os desejos e a criatividade humana infinitos, exigindo uma relação através da precaução, se a atividade pretendida ou em execução, tem como escopo a manutenção dos processos ecológicos e de qualidade de vida. Os caminhos para uma efetiva implementação deste princípio passam por conflituosos dilemas que exigem respostas adequadas e atitudes decididamente mais direcionadas à proteção ambiental, como sinal de

*equidade ambiental com relação ao futuro. Talvez, a maior crítica que se possa fazer a esse princípio seja a dificuldade em se precisar o seu exato conteúdo, tendo, na verdade, sido mais invocado do que realmente colocado em prática." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática.** 6. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 59)*

Ao postulado da precaução deve-se associar também o dever de reparação, eis que "de nada adiantariam ações preventivas se eventuais responsáveis por possíveis danos não fossem compelidos a executar seus deveres ou responder por suas ações. Assim, sob pena de falta de responsabilização, há necessidade de o Estado articular um sistema que traga segurança à coletividade. Sendim observa que o sistema de segurança é quebrado pelo dano ambiental e pela atual sociedade de risco, visto que se verifica a ausência de um sistema eficaz de compensação. A sociedade atual exige, portanto, que o poluidor seja responsável pelos seus atos, ao contrário que prevalecia no passado, quanto ao uso ilimitado dos recursos naturais e culturais." (LEITE, José; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 64).

Daí o relevo do chamado 'princípio do poluidor pagador' (polluter pays principle), a ensejar que as externalidades negativas sejam devidamente internalizadas nos custos do empreendedor. Cuida-se de postulado incorporado, já em 1987, no âmbito do direito comunitário europeu, conforme art. 130-R., aditado ao Tratado de Roma, encontrando, atualmente, amplo reconhecimento teórico. Trata-se de princípio orientado a desestimular a poluição, devendo ser interpretado como *"não polua, senão pagarás!"*, ao invés do *"pague e poderás poluir!"* Isso significa que aludido postulado deve ser concebido como uma medida dissuasória da criação de riscos ambientais indevidos, com a internalização dos custos na atividade dos poluidores, mesmo quando atuem sem dolo ou imprudência (responsabilidade objetiva). A respeito do tema, leia-se ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular dap olítica comunitária do ambiente.** Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 136 e ss.

## 2.41. CONCEITO DE DANO AMBIENTAL:

Não se pode perder de vista que o ambiente se dá mediante um complexo conjunto de relações, cambiantes, imbricadas e contingentes. Importa dizer: o ambiente não é imutável, de modo que está submetido a contínuas alterações promovidas por fenômenos físicos, com projeção na estrutura química da matéria e nas relações entre seres vivos. Daí que é a própria noção de ecologia que indica a constante presença de impactos ambientais, com as mais distintas origens.

De todo modo, há impactos que não chegam a afetar a homeostase ambiental, compreendida como o plexo de relações que tornam possível a existência e persistência de seres vivos na Terra. E há impactos, ao contrário, que se revelam prejudiciais, podendo comprometer o futuro e tornar o planeta um palco sem atores, um ambiente vazio, destituído de condições para que se faça presente a singularidade e improbabilidade da vida.

Ora, "Dano ambiental é uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos de tal alteração. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto dos elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em uma segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação geral na saúde das pessoas e em seus interesses." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 98).

No que toca às especificidades do dano ambiental, atente-se novamente para a lição de Morato Leite e Araújo Ayala, como transcrevo abaixo:

"1. O dano tradicional, conforme já dito, está ligado à pessoa e aos seus bens individuais, enquanto o ambiental é basicamente difuso, mas também pode gerar um dano ambiental reflexo, isso é, quando a lesão, além de atingir os componentes ambientais, incide nos indivíduos.

2. A lesão tradicional atinge a pessoa e sua personalidade, já o dano ambiental lesa primordialmente um interesse difuso e não exclusivo, mas sim um bem de uso comum pertencente a toda coletividade e que diz respeito à qualidade de vida.

3. A certeza é uma das características do dano tradicional, pois não há dúvida de que a lesão ocorreu, sendo esta clara, definida e quase sempre visível. Por seu lado, a lesão ambiental pode ser incerta, pois muitas vezes é de difícil constatação. Como exemplo, tem-se a poluição atmosférica, que pode atingir o componente ambiental e as pessoas, mas denota uma incerteza quanto à sua concretude.

4. A lesão individual é sempre atual. Já a ambiental pode ser transtemporal e cumulativa, como exemplo tem-se o efeito estufa, a chuva ácida e muitos outros.

5. A lesão tradicional é subsistente, isto é, ela é permanente e clara. De outro lado, a lesão ambiental tem como característica ser gradativa, levando em consideração a causas e efeitos.

6. A anormalidade é característica da lesão interindividual. Já o dano ambiental pode decorrer de uma anormalidade, mas existe ou pode existir uma tolerância social do dano. O exemplo claro desta hipótese de tolerância social é o avião, que, como se sabe, polui bastante, mas não incide uma sanção de direito sobre essa atividade, pois a sociedade aceita ou tolera esta lesão.

7. A causalidade do dano tradicional é bem mais fácil de comprovação, pois existe facilidade de se apurar o liame de causalidade existente entre o autor e réu, basicamente por serem certos os envolvidos. No que tange à lesão ambiental, a imputação da causalidade é bem mais tormentosa, como se verá posteriormente nesta obra. Este fato se deve principalmente, porque muitas vezes a poluição é causada por vários agentes, sem que se possa determinar a parcela de lesão de cada um.

8. A prescrição da lesão individual tradicional e reflexa dos componentes ambientais tem prazo determinado para ser questionada em juízo, conforme estipula o Código Civil. Por seu turno, a lesão ao bem difuso tem com característica a imprescritibilidade, conforme será tratado mais especificamente posteriormente.

9. Não há discussão jurídica sobre a possibilidade do dano moral individual e este está ligado à dor da pessoa em seu sentido mais lato e físico. De outro lado, a lesão aos danos morais e extrapatrimoniais de caráter difuso, conforme será visto, está relacionada à qualidade de vida, valores coletivos ou em relação a valores intrínsecos da natureza, que refletem na coletividade.

10. A prova a ser levada a juízo é mais fácil em relação aos danos tradicionais. Já no que tange à lesão difusa, considerando sua complexidade, há necessidade do afrouxamento desta, considerando as dificuldades. Por esse motivo, incide a verossimilhança, a probabilidade e outros mecanismos.

11. A lesão tradicional está conectada aos bens e direitos da personalidade e dignidade do indivíduo. Por seu turno, o dano ambiental está ligado à qualidade de vida e outros valores, que não são exclusivos de ninguém, pois pertencem a todos.



*12. No direito tradicional, o direito adquirido e a estabilidade do ato jurídico são aceitos normalmente. Em oposição, para a proteção dos valores ambientais difusos, faz-se necessária a intervenção de novos princípios, tais como o da precaução, prevenção, poluidor-pagador e reparação integral do dano. Desta forma, na lesão ambiental tem-se a incidência do cuidado e da prudência modificando juridicidade do direito adquirido, levando em conta a solidariedade intergeracional e a relação com o futuro e uma responsabilidade compartilhada em face do bem comum." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 103-104)*

No caso brasileiro, o Congresso Nacional expressamente preconizou que o poluidor é obrigado a reparar os danos por ele causados ou não evitados (art. 14º, §1º, lei n. 6.938/1981 e art. 927, parágrafo único, Código Civil/2002), o que se infere também do referido art. 225, CF/1988. Ademais, segundo o art. 3º, da aludida lei n. 6.938/1981:

*Art 3º. II - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.*

Sem dúvida, porém, que *"não é possível asseverar que qualquer ato de degradação provoque obrigação de reparar, considerando que quase toda ação humana pode, em tese, provocar deterioração ao meio. Não há, no texto legal, explicitação completa para esta questão, posto que somente indicou alguns elementos esclarecedores: a degradação resulta da alteração desfavorável das características do meio ambiente (art. 3º, II) e a deterioração é provocada por atividades, entre outras, que lancem matéria ou energia em desacordo com os padrões estabelecidos"* (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 107).

Tampouco se pode esquecer que a responsabilidade civil não se confunde com o direito administrativo sancionador e tampouco se confunde com o direito penal. Importa dizer: a responsabilidade civil está fundada na obrigação de reparação de danos, não se tratando de efetivas sanções, com consequências jurídicas cominadas a título de censura de condutas ilícitas. Tanto por isso, em determinados casos, mesmo quem atua licitamente pode ser obrigado a reparar danos que decorram de tais condutas, desde que tenha incrementado o risco coletivo. *"Com efeito, o estabelecimento da responsabilidade objetiva é, de fato, uma tentativa de resposta da sociedade ou de adequação a certos danos ligados a interesses coletivos e difusos, que não seriam ressarcíveis, tendo em vista a concepção clássica de dano, ligado a interesses próprios, certos etc. (...) Nesta fórmula da responsabilidade objetiva, todo aquele que desenvolve atividade lícita, que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco, não havendo necessidade de a vítima provar a culpa do agente. Verifica-se que o agente responde pela indenização em virtude de haver realizado uma atividade apta a produzir o risco. O lesado só terá que provar nexo de causalidade entre a ação e o fato danoso, para exigir seu direito reparatório. O pressuposto da culpa, causador do dano, é apenas o risco causado pelo agente em sua atividade."* (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 136 e 137).

Ainda segundo Leite e Ayala, *"A substituição progressiva da responsabilidade tradicional para a responsabilidade objetiva traz consigo um evidente resultado de facilitar a proteção dos prejudicados. A objetivação da responsabilidade representa certamente um avanço, exige o prejudicado da prova da culpa, mas não é suficiente para deixar este em situação totalmente satisfatória, considerando que o mesmo, com vista à imputação da responsabilidade, deverá evidenciar o penoso liame decausalidade entre fato e lesão. Contudo, a doutrina mais recente tem feito uma divisão: de um lado, a responsabilidade objetiva comum e, de outro, a agravada. Noronha entende que a última hipótese aplica-se a casos excepcionalíssimos, como no caso do dano ambiental, e enfatiza: Agora estamos entrando num segundo momento, em que se verifica haver hipóteses especiais, em que se prescinde também do nexo de causalidade, para se passar a exigir unicamente que o dano acontecido possa ser considerado risco próprio da atividade em causa."* (LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 138).

Referida tese deve ser examinada com algumas reservas, dado que não se pode responsabilizar alguém sem a demonstração de que a sua atividade causou o dano ou, quando menos, não o impediu, desde que estivesse a tanto obrigado por lei (responsabilidade por conduta omissiva). Não se pode simplesmente atribuir a alguém o dever de reparar prejuízos a que não tenha dado causa ou não tenha deixado de impedir, estando a tanto obrigado. Também é fato, de toda sorte, que, nesse âmbito, gradualmente, a noção de causalidade linear (*"dado A, segue-se B"*) tem sido substituída por uma concepção probabilística dos nexos etiológicos, sobretudo em regimes de cocausalidade (*"dado A, há significativa probabilidade da ocorrência de B"*), sobretudo por força dos já mencionados postulados da prevenção e precaução. A respeito do tema, leia-se BUNGE, Mario. **Causality and modern science**. 4. ed. New Brunswick: London: Transaction Publishers. 1979).

*"A simples probabilidade de uma atividade ter ocasionado determinado dano ambiental deve ser suficiente para a responsabilização do empreendedor desde que esta probabilidade seja determinante. O nascimento da teoria das probabilidades se deve aos textos produzidos internacionalmente. (a) A proposta diretiva sobre responsabilidade civil em matéria de resíduos estabelece, em seu art. 4.6., que o demandante deverá provar o dano ou os prejuízos causados ao meio ambiente e estabelecer a existência de uma considerável probabilidade de presença de nexo causal entre os resíduos do produtor e o dano sofrido ou, em seu caso, os prejuízos causados ao meio ambiente. Da mesma forma, (b) o convênio do Conselho Europeu sobre responsabilidade civil por danos que resultem de atividades perigosas para o meio ambiente (Convenção de Lugano), que menciona, em seu art. 10, que o juiz deverá tomar em conta o risco elevado de provocar o dano inerente à atividade perigosa para atribuição da responsabilidade civil. Desta maneira, o referido convênio incentiva aos magistrados a mostrarem-se menos exigentes em matéria de causalidade quando a atividade suspeita seja potencialmente perigosa, deslocando a interpretação do juiz de juízos de certeza para juízos de probabilidade.*

*No mesmo sentido, a doutrina espanhola fala da Teoria das Probabilidades para a qual as incertezas científicas não devem conduzir à incerteza jurídica. A teoria das probabilidades não se trata de nenhuma presunção de causalidade, como acima enfrentado, mas de um instrumento hermenêutico destinado a facilitar a prova do nexo causal à vítima. Assim, não é suficiente a existência do dano e de uma atividade perigosa, devendo haver uma relação de probabilidade entre elas.*

*A partir da tensão entre os enfoques jurídico e científico, a causalidade deve estar comprovada quando os elementos apresentados levam a um grau suficiente de probabilidade, a uma alta probabilidade, ou, ainda, quando levam a uma probabilidade próxima da certeza. Sensível à complexidade e às incertezas científicas, esta teoria estabelece que o legitimado ativo não estará obrigado a demonstrar essa relação de causa e consequência com exatidão científica. A configuração do nexo causal se dará sempre que o juiz obter a convicção de que existe uma probabilidade determinante ou considerável."* (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 189-190)

## 2.42. REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS:

Sempre que restam preenchidos os requisitos próprios da responsabilização civil ambiental, surgem embates a respeito da forma mais adequada de reparação dos danos havidos. Pode-se cogitar, então, de formas de indenização, ressarcimento ou compensação dos prejuízos causados ou não evitados pela atividade do poluidor. Em princípio, a reparação efetiva - o retorno ao *status quo ante* - tem prevalência, conforme se infere do art. 225, §2º, Constituição/1988 e art. 4º, VI, lei n. 6.938/1981.

Há hipóteses, não obstante, em que a restauração efetiva não se mostra viável, a exemplo da reconstrução de um prédio histórico destruído ou com os casos de extinção de uma determinada espécie animal. Em situações tais, deve-se impor, então, o dever de compensação ou indenização da degradação ambiental (art. 3º da lei 7.347/1985). Assim, "a indenização pecuniária traz como ponto positivo a certeza da sanção civil e uma função compensatória do dano ambiental. Pelo sistema reparatório do dano ambiental, via ação civil pública, os valores pecuniários arrecadados em função da lesão ao meio ambiente ficam depositados em um fundo denominado 'fundo para reconstrução dos bens lesados', e são destinados, em última análise, à compensação ecológica. Assim, a ideia que paira neste fundo reparatório do dano é sempre buscar a reintegração do bem ambiental, pois os valores arrecadados em indenização, via de regra, servem para a execução de obras de reintegração do bem ambiental, objetivando substituir este bem por outro equivalente." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática.** 6. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 217).

Em determinados casos, a compensação ambiental já vem prevista no próprio âmbito administrativo, com a fixação de condições para a concessão de licenças ambientais (EIA/RIMA), a exemplo do que preconiza o art. 36 da lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, ao estabelecer o regime das unidades de conservação, no Brasil (sistema de compensação ambiental por significativo impacto).

Sem dúvida que uma das maiores dificuldades, nesse âmbito, é a tradução precisa, em pecúnia, dos prejuízos ambientais. Qual o preço do ar puro? Como verbalizar, em unidades monetárias, o direito ao ambiente equilibrado, propício à geração e manutenção da vida? Segundo os já citados Leite e Ayala, *"Em relação à aplicação do instituto da compensação ecológica, quatro parâmetros devem ser observados, visando a eficácia deste mecanismo: (1) Em primeiro lugar, deve-se fazer uma valoração econômica do bem ambiental. Trata-se de um processo que deve levar em consideração as gerações futuras e fundamentar-se em uma visão ecocêntrica, abandonando o clássico antropocentrismo utilitarista. (2) Em seguida, considera-se que as medidas utilizadas no sistema de compensação devem observar os princípios de equivalência, razoabilidade e proporcionalidade. (3) Outro parâmetro a considerar é o estabelecido pela União Europeia pela Diretiva n. 2004/35/CE e transposta para o direito português pelo Dec.-lei 147/2008, que preceitua, no seu anexo V, medidas de reparação primária, complementar, reparação compensatória e perdas transitórias. (4) Por fim, convém observar que o valor obtido com a compensação deve ser destinado primordialmente ao local afetado, pois é neste onde ocorreram os impactos negativos à natureza. As medidas compensatórias aplicadas no local afetado beneficiam tanto o meio ambiente como toda a comunidade afetada."* (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 219-220).

Invoca-se, com frequência, a diferenciação entre valor de uso, o valor de opção e o valor de existência (algo que se aproxima da diferenciação entre valor de uso e valor de troca, para a economia clássica). O valor de uso é aquele atribuído pelos usuários dos recursos ambientais que tenham sido degradados; valor de opção aproxima-se da noção de preço marginal, na economia, devendo ter em conta o risco de perda dos benefícios que o recurso proporciona à presente e futuras gerações. O valor de existência trata da dimensão ética - uma ética holística -, diante da singularidade dos próprios bens ambientais. Exige-se, de todo modo, que a reparação se dê de forma integral.

Em muitos contextos, valores devem ser depositados, pelo poluidor, por ordem judicial, em fundos públicos, em prol da futura utilização para a recomposição dos danos ambientais. É cediço que os Fundos Públicos (latim - *fund-us*) têm origem, no Brasil, com a lei 4.320/1964 (art. 2º, §2º, I). Segundo José Petter, *"Os fundos públicos são constituídos por um conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área específica (...) São reservas de receitas para aplicação determinada, necessariamente instituídos por lei (...) São instrumentos de gestão financeira que o Estado cria para a realização de determinados objetivos (...) Trata-se, enfim, de ter uma gestão especializada."* (PETTER, Lafayette José. **Direito financeiro.** 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 214).

Por seu turno, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado enfatizam o que segue: *"Assim, chega-se a um conceito que deve estar presente: o fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio; não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a ser aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para o cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade que a Contabilidade tem por função evidenciar, com é do seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim."* (REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., José Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal.** 33. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 150).

Isso significa, como sabido, que Fundos não possuem personalidade jurídicas; mas, são patrimônio afetado/administrado a uma específica entidade, em prol de algum escopo previamente estipulado em lei. No caso da ação civil pública, a lei n. 7.347 preconiza, no seu art. 13, a criação do fundo de direitos difusos, regulamentado pelo Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994.

#### 2.44. ÉTICA, DIREITO E MORAL:

Sabe-se que, de certo modo, a realidade pode ser distinguida em 03 conjuntos, conforme concepção de Karl Popper - *"epistemologia sem sujeito conhecedor (POPPER, K. Objective knowledge: an evolutionary approach. Nova Iorque: Oxford University press. 1979)*. A esfera dos fatos cuida dos acontecimentos, daquilo que pode ser observado pelos sentidos. Cuida-se de eventos, processos e estados. Os eventos são sucessos, episódios, a exemplo da queda do copo no chão. Os estados são persistências, a exemplo da permanência de um copo com água sobre a mesa. Logo, os estados consistem na ausência de mudanças relevantes em uma situação, quando observada ao longo de determinado período. Os processos são mudanças em um determinado estado de coisas. O envilecimento, a combustão, a quebra etc são processos, pois importam em alterações em um determinado estado.

Os fatos podem ser provados mediante exames periciais, mediante testemunhos, mediante observação direta. Ou seja, são aferíveis, em princípio, por meio dos sentidos, constituindo-se em questões fenomênicas, com os problemas concernentes a isso, como sabido desde Kant. Dado que filtramos o mundo pela nossa pisque, lidamos com um mundo colorido, conquanto a cor não exista na realidade empírica. É apenas a sensação que o fóton provoca no nosso aparelho psíquico, depois de atingir o nervo ótico, com uma determinada amplitude de onda. Há uma conhecida diferença entre ondas sonoras e som. Quando uma árvore cai sem que haja nas proximidades nenhum ser com capacidade de ouvir, há onda sonora sem que haja som. A som é a forma como o aparelho psíquico reage às ondas sonoras.

A esfera dos fatos é a predileta dos positivistas, porquanto apresentam reduzidos problemas de paralaxe. Em princípio, observadores distintos podem divisar o mesmo objeto, a despeito de encontrarem-se em pontos distintos de observação. Por certo que haverá problemas de adumbração. Ainda assim, a objetividade é razoavelmente maior, permitindo asserções com conteúdo verdadeiro/falso. Caso o sujeito diga "o sódio metálico explode ao travar contado com água", isso pode ser constatado mediante experimento, constatando-se sua veracidade. Uma perícia pode asseverar que o cianureto mata quando ingerido e assim por diante. Claro que sempre remanescem problemas inerentes aos meios de prova, graus de confiabilidade, teorias dos erros, credibilidade das testemunhas e assim por diante. De todo modo, os fatos estão na base da Ciência, e os celulares funcionam e aviões levantam voo.

Além dos fatos, há o conjunto das enteléquias, compreendidas como conceitos, como idealidades, como lógica e matemáticas. Ou seja, esse espaço cuida de abstrações. Elementos que existem na psique e não necessariamente são encontrados no mundo: a raiz quadrada de dois; o triângulo perfeito, o círculo perfeito; o tipo penal; conceitos; perfeição; a consistência lógica; sistemas numéricos; o número complexo e assim por diante. Nesse caso, não se prova. A consistência do sistema é aferida pela demonstração, a partir de inferências lógicas, contanto que as premissas sejam tidas como válidas. Por muito tempo, supôs-se que duas retas paralelas jamais se encontram, como constou no quinto postulado de Euclides - 300 a.C., o que apenas pode ser aceito no espaço plano. Quando se cuida do espaço curvo, essas retas paralelas se encontram, a exemplo de quando estão lançadas sob uma boa de basquete e se encontram nos polos, como foi destacado por Riemann e Lobachevski, cada qual a seu tempo e seu modo. A lógica não prova a premissa, como enfatizou o magistrado Jerzy Wróblewski. Assim, não raro, a argumentação tida como lógica deve pressupor a existência de uma premissa indemonstrada, insuscetível de ser demonstrada no próprio sistema em questão, como demonstrou Kurt Gödel, com seu conhecido teorema da incompletude.

Ao que releva, há o espaço dos valores. Valores envolvem uma tomada de posição diante do mundo, envolvendo certa irracionalidade. Enquanto fatos podem ser provados, sistemas lógicos podem ser demonstrados, os valores devem ser justificados. Ou seja, demandam argumentos consistentes, a partir de valores consensuais - indiscutíveis no sistema -, a fim que sejam tidos como legítimos. Habermas e Rainer Forst advogam uma distinção entre ética, direito e Moral, no sentido forte (não confundir com moralismos). A ética cuida da relação do sujeito consigo, questões existenciais. Na ilha, sozinho, Robinson Crusoe - romance de Daniel Defoe - decide se matar, decide matar um ser senciente para comer-lhe a carne, decide dedicar sua vida a uma divindade e assim por diante. São opções éticas, porquanto tratam da condição existencial do sujeito: é legítimo que alguém se suicide? É legítimo que mate outro animal para se alimentar? É correto que dedique sua existência a um totem, a uma divindade, a um culto? Essas perguntas admitem distintas respostas e não é o caso ofertar soluções para elas aqui.

O direito se dá quanto pretensões éticas são lançadas contra terceiros. Na ilha, Robinson Crusoe descobre não estar sozinho e trava contato com Sexta-Feira. A partir de então, passa a lançar pretensões éticas contra ele, proibindo-o ou obrigando-o a se matar; proibindo-o ou obrigando-o a consumir carne; proibindo-o ou obrigando-o a seguir um culto metafísico. O direito apenas pode ser tomado como minimamente legítimo caso seja universalizável e recíproco, como já sabia Kant. Se Robinson Crusoe deseja instalar um culto oficial, deve aceitar que Sexta-Feira tenha o mesmo intento. Ou seja, deve aceitar que a religião oficial não seja a sua.

Ao que releva, a Moral - em sentido forte - implica uma relação do sujeito com toda a humanidade. É o que se dá com questões ambientais, com crimes de guerra, genocídios, com a necessidade de se preservar monumentos históricos, a fim de que sejam conhecidos pelas gerações futuras. Assim, a destruição das pirâmides - não ocorra! - implicaria uma ofensa aos interesses das gerações que virão. O mesmo se dá essencialmente com a questão ambiental. Note-se que, depois de intenso uso, a Finlândia desinstalou muitas das suas usinas nucleares, passando a depositar o lixo atômico - césio, estrôncio, iodo, criptônio, urânio e plutônio - em cavernas, a exemplo das existentes em Eurajoki. E isso enseja um problema grave: como comunicar às gerações futuras a presença de material perigoso, radioativo, com meia-vida de milhares de anos? Não há como ter certeza que falarão idioma semelhante ao nosso. Enfim, percebe-se que há uma questão delicada, sensível, que coloca em causa a relação entre o presente e os sujeitos do futuro, se houver futuro.

Acrescento que é essa concepção sobre a Moral que justificou a aplicação retroativa de normas penas no Tribunal de Nuremberg e no julgamento de Eichmann em Jerusalém em 1962. Dado que a questão transcenderia a juridicidade, os limites inerentes ao direito penal não se colocariam em causa. Também é o que tende a justificar o direito de intervenção - bastante polêmico. Se um país vizinho começar a escravizar parte do seu povo, o Estado brasileiro deveria permanecer omissos? Ou lhe seria dado interferir? Esse caso parece meio óbvio. Mas, há situações mais sensíveis que colocam em causa essa categoria, a exemplo do infanticídio em nações nativas, a exemplo dos Kamayurá, envolvendo um complicado debate a respeito do universalismo ou relativismo ético.

Repiso que os valores devem ser justificados. E costumam sê-lo a partir de consensos, a exemplo do que ocorre com Justiça, ordem, "vida boa", beleza etc. São atos institucionais, porquanto dependem substancialmente de algum acordo de base. O dinheiro apenas possui eficácia liberatória, de pagamento, por ser pressuposto desta forma. Truísmo, mas, se alguém vender tudo quanto tem e levar em reais a quantia aos Estados Unidos - abstraindo aqui eventual evasão de divisas -, é fato que não conseguirá comprar nada, sem que antes a converta em dólares. Lá, no cotidiano mercantil, nosso dinheiro nada vale. De modo semelhante, por muito tempo as chinesas foram obrigadas a calçar tamancos de madeira, de dimensão reduzida - nossos 30, 31 -, a fim de que os pés ficassem pequenos, reduzidos, o que acabava por gerar fraturas. Mulheres passavam a vida toda com o pé quebrado, por conta da pressão por usarem sapatos de crianças. Há exemplos das mulheres com argolas no pescoço (tribos Kayan, Tailândia); casos de adolescentes na China fazendo cirurgias desnecessárias, seccionando a perna com o fim de implantar pinos e alongar a tíbia, para ganhar alguns centímetros na altura. Há o caso dos homens-peruca (Huli Wigmen, Papua Nova Guiné), que costuram coroas com o próprio cabelo. Há algumas décadas, quem comprasse roupas para cachorros e os levasse a passear no colo, talvez fosse imaginado como alguém necessitado de tratamento. Hoje, há até mesmo dentistas-caninos; há festas para cachorros e assim por diante. Ou seja, o consenso muda, ainda que isso se dê pouco a pouco.

E isso impõe-se que o consenso de base seja discutido, já que a sociedade veicula, no seu âmago, culturas e contraculturas. A comunidade possui vetores racistas e de combate ao racismo; possui vetores orientados à destruição das Florestas e gente lutando contra isso. Há vetores em distintos sentidos, sendo relevante estudá-los, confrontando com os princípios mais civilizatórios, mais racionais, com maior empatia com distintas formas de vida. Dizia que - ao contrário das asserções sobre fatos, dos enunciados sobre a lógica -, os valores cobram justificação. Demanda-se a apresentação de argumentos densos, consistentes, a partir de uma base comum, que leve a uma tomada de posição diante do mundo.

Até porque, como dizia Karl Marx, "Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo." Claro que, para transformá-lo, as pessoas primeiro precisam refletir sobre o estado do mundo. E, depois, precisam saber em que realidade há de ser convertido. A reflexão sozinha pode pouco. Sem ela, porém, o risco é de se

repetir o passado truculento, e patinar sem saber sequer se, em algum momento, se saiu do lugar. Ao que releva, a questão ambiental coloca em questão a íntima relação entre o presente e o futuro, dado que tomamos a terra em empréstimo aos que virão.

### 2.43. LITÍGIOS CLIMÁTICOS:

Há importantes debates, no âmbito acadêmico, a respeito da existência de um direito ao clima (por exemplo, PISANÒ, Attilio. **Il diritto al clima: Una prima concettualizzazione**. Universidade de Salento. L'Ircocerco). Conquanto talvez não haja um direito individual, subjetivo, à preservação de um determinado clima, é fato que há um direito coletivo a isso. Ou seja, enquanto pvo, uma dada comunidade política pode se insurgir contra medidas danosas ao equilíbrio ambiental.

Ora, sabe-se que *"Climate change is a threat of unprecedented dimensions, both in scope, scale, time and space. If unresolved, it has the potential to undermine the basis of (relative) global stability and order. Scientists have over many decades warned about the human impact on the climate system, but never have they been so clear and never expressed their concern with greater certainty and urgency as in the recent reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change."* (VOIGT, Christina. Introduction: Climate Change as a Challenge for Global Governance, Courts and Human Rights in KAHL, Wolfgang and WELLER, Marc-Phillipe (ed.), **Climate Change Litigation: A Handbook**. Beck/Hart/Nomos 2021. p. 2). Ou seja, a mudança climática é uma ameaça de dimensões sem precedentes, tanto em escopo, escala, tempo e espaço. Se não for solucionada, poderá minar a base da relativa globalestabilidade e da ordem. Os cientistas têm alertado ao longo de muitas décadas a respeito do impacto humano sobre o sistema climático, mas nunca foram tão incisivos e nunca expressaram sua preocupação com maior certeza e urgência como nos recentes relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

Ainda segundo aludido texto, *"The 2018 special report by the IPCC "Global Warming of 1.5 Degrees" shows that if global warming exceeds 1.5 degrees Centigrade, the consequences will be deeply disruptive for human systems (economic, social, even legal), as well as for ecosystems and species. Moreover, if warming continues up to 2 degrees or more, the consequences will be catastrophic. Warming of 1.5 degrees Centigrade and corresponding concentrations of greenhouse gases (GHGs) in the atmosphere will increase the probability of severe droughts and heavy precipitation in several regions, lead to sea level rise, ocean de-oxygenation and increased ocean acidity<sup>3</sup>, impact biodiversity and ecosystems and create significant climate-related risks to health, livelihoods, food security, water supply and human security. The impacts intensify and self-enforce with greater warming. For example, already observed ice loss from Antarctica may be the onset of an irreversible ice sheet instability which has the potential to lead to sea-level rise of several meters within a few centuries.<sup>4</sup> Moreover, at global warming of 1.5 degrees Centigrade, most natural and human systems will reach the limit of their adaptive capacity; meaning that warming above and beyond leads to abrupt and unpredictable change. And yet, we are currently headed towards 3.2 degrees Centigrade warming."* (VOIGT, Christina. **Obra citada**. p. 2).

Segundo aludido relatório "Aquecimento global de 1,5 graus", se o aquecimento global ultrapassar 1,5 graus centígrados, as consequências serão profundamente danosas para os sistemas humanos (econômico, social e até legal), bem como para os ecossistemas e espécies. Além disso, se o aquecimento continuar até 2 graus ou mais, as consequências serão catastróficas. Um aquecimento na ordem de 1,5 graus centígrados e correspondentes concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera aumentariam a probabilidade de secas severas e chuvas intensas em várias regiões, levando ao aumento do nível do mar, desoxigenação oceânica e aumento da acidez oceânica, dentre outros danos informados no texto.

O fato é que a dimensão do risco e dos prejuízos futuros depende substancialmente das escolhas feitas atualmente. A Humanidade encontra-se em uma encruzilhada, devendo escolher entre assegurar o amanhã ou perseguir na sanha desenfundada por destruição. As escolhas que limitam o aquecimento global a 1,5°C sem superação ou com pontual superação limitada exigem transições rápidas e de longo alcance em energia, terra, urbanismo e infraestrutura (incluindo transportes e edifícios) e sistemas industriais. Essas transições de sistemas são inéditos em termos de escala, mas não necessariamente em termos de velocidade, e implicam profundas reduções de emissões em todos os setores, um amplo portfólio de opções de mitigação e um aumento significativo dos investimentos nessas opções, como diz Voigt (VOIGT, Christina. **Obra citada**. p. 3).

O ponto é que a mudança climática como um problema de ação coletiva apenas ser efetivamente enfrentada por meio de uma governança internacional transformadora: um sistema de intensificada cooperação internacional, gestão de coordenação e apoio à implementação. Assim, são impostos inúmeros desafios: As escalas espacial e temporal das mudanças climáticas excedem o tempo e horizontes territoriais da maioria dos arranjos de administração tradicionais - figura do Estado-Nação -, o que desafia a capacidade de se preparar e responder a mudanças globais e de longo prazo. Impõe-se a necessidade de mudanças profundas nos arranjos de governança que cuidam com riscos complexos em todas as escalas, jurisdições, setores, domínios políticos e horizontes de planejamento. Assim, atribui-se papel crucial para o direito internacional e a governança não apenas na criação de um nível global campo de jogo que evita o parasitismo, mas na criação da estrutura legal e sistêmica para uma resposta coordenada compatível com este desafio global. (VOIGT, Christina. **Obra citada**. p. 4).

Com isso, destaca-se o papel dos Tribunais na solução de tais conflitos, por conta da dificuldade de obtenção de consensos no interior e no exterior das fronteiras nacionais. *"The first concerns increased action addressing the causes of climate change through the reduction of GHGs ("mitigation"). In this context, in many cases worldwide plaintiffs are seeking to hold governments accountable to legislative and policy commitments (nationally or internationally) to reduce GHG emissions or increase removals."* Ou seja, os sujeitos buscam responsabilizar seus governos e fazê-los cumprir as metas assumidas, em prol da redução do desmatamento. Os Tribunais devem assegurar, como isso, o melhor direito, com proteção do futuro, mediante a força da lei (law enforcement).

Sabe-se ainda que *"Over the last decade, laws codifying national and international responses to climate change have grown in number, specificity, and importance. As these laws have recognised new rights and created new duties, litigation seeking to challenge either their validity or their particular application has followed. So too has litigation aimed at pressing legislators and policymakers to be more ambitious in their approaches to climate change. In addition, litigation seeking to fill the gaps left by legislative and regulatory inaction has also continued. Plaintiffs in these cases are mainly sub-state (municipalities) or non-state actors (individuals or organisations)."* Desse modo, ao longo das últimas décadas, as codificações climáticas têm adquirido especial relevo e, com isso, têm se incrementado o número de litígios versando sobre o tema, notadamente diante da aparente incapacidade de que os governos de cada Estado-Nação possam efetivar tais medidas sem alguma dose de conflito e cobrança.

Menciona-se bastante nesse âmbito o caso *Urgenda Foundation v State of the Netherlands*, de 2015. Em 2015, Urgenda, uma associação ambiental holandesa, processou o governo dos Países Baixos no Tribunal Distrital de Haia, no âmbito do sistema jurídico interno da Holanda, para exigir que o Estado aumentasse seu nível de controle da mudança climática. O Tribunal ordenou que o Estado demandado limitasse as emissões de GEE a 25% abaixo dos níveis de 1990 até 2020. De acordo com o *chief justice* da Suprema Corte, Kees Streefkerk, "por causa do aquecimento global, a vida, o bem-estar e as condições de vida de muitas pessoas ao redor do mundo, incluindo na Holanda, estão sendo ameaçadas." (WEDY, Gabriel. O 'caso Urgenda' e as lições para os litígios climáticos no Brasil. **Consultor Jurídico**: Coluna Ambiente Jurídico. 02.01.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>).

O governo holandês apresentou 29 fundamentos de apelação. Em 9 de outubro de 2018, o Tribunal de Apelação de Haia manteve a decisão do Tribunal Distrital, concluindo que, ao não reduzir as emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 25% até o final de 2020, o governo holandês estaria agindo ilegalmente em violação de seu dever de cuidados, impostos pelos arts. 2.º e 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH). O tribunal acolheu, por conta disso, o pedido da associação Urgenda, amparando-se no art. 2.º da CEDH, que protege o direito à vida, e também no art. 8º da CEDH, que protege o direito à vida privada, à vida familiar, ao lar, e correspondência. O governo holandês recorreu da decisão, mas a condenação foi mantida em 2019 pelo Supremo Tribunal. Segundo Voight, esse tem sido o caso mais proeminente, até o momento, de litígio climático, na medida em que se condenou o Estado-Nação a cumprir a meta de redução da emissão dos gases de efeito estufa - GEE.

O fato é que as base legais das reivindicações climáticas atuais são bastante variadas. Alguns casos são motivados pela violação de normas de direito internacional, enquanto que, em boa parte dos demais julgados, as bases legais são leis domésticas, obrigações extracontratuais, princípios gerais de direito e o direito constitucional. Há também menção ao dever de diligência (*due diligence*) a ser cumprido pela comunidade política, por meio do Estado, de tutela dos bens jurídicos fundamentais. No caso Urgenda, o Supremo Tribunal holandês (*Supreme Court of the Netherlands*) amparou sua conclusão na proteção dos direitos humanos, conforme compromisso previsto na CEDH - Convenção Europeia de Direitos Humanos (*European Convention on Human Rights*). Reconhece-se, assim, que, sem a proteção da natureza, não há como proteger os demais direitos, dado que ela é pressuposto para a vida - a *conservatio vitae*, de que falava Thomas Hobbes, enquanto fundamento da política. Ou seja, o direito ao ambiente equilibrado é inerente às declarações de direitos e não deixa de ser o fundamento sobre o qual se alicerçam os demais direitos, em uma ética holística.

Voight enfatiza, por sinal, que "Not only governments are being held accountable to climate mitigation measures. Also private companies, responsible for the extraction of fossil fuels, are starting to be at the centre of court action. Recently, Milieudefensie (Friends of the Earth) Netherlands, an environmental organisation, and co-plaintiffs launched a court summons alleging Shell's contributions to climate change violate its duty of care under Dutch law and human rights obligations. The case was filed in The Hague Court of Appeals on 5 April 2019. The plaintiffs seek a ruling from the court that Shell must reduce its CO2 emissions by 45 % by 2030 compared to 2010 levels and to zero by 2050, in line with the Paris Agreement." Ou seja, a cobrança tem sido orientada também para empresas privada, por conta do reconhecimento do caráter horizontal dos direitos fundamentais - tema tratado por Claus-Wilhelm Canaris (**Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 4. reimp. Trad. de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo M. Pinto. Coimbra: Almedina, 2016). Isso implica, então, um dever exigível não apenas do Estado-Nação e seus órgãos, mas também junto às companhias poluidoras, notadamente quando se sabe que, atualmente, algumas dessas corporações auferem lucros líquidos anuais superiores ao PIB de muitos Estados.

Menciona-se processo contra a Shell, tomando por base os argumentos do caso Urgenda: "This case builds on the landmark Urgenda decision. In the suit against Shell, plaintiffs extend this argument to private companies, arguing that given the Paris Agreement's goals and the scientific evidence regarding the dangers of climate change, Shell has a duty of care to take action to reduce its greenhouse gas emissions. Plaintiffs base this duty of care argument on art 6:162 of the Dutch Civil Code as further informed by Articles 2 and 8 of the ECHR, which guarantee right to life (art 2) and private life, family life, home, and correspondence (art 8). They outline how Shell's long knowledge of climate change, misleading statements on climate change, and inadequate action to reduce climate change help support a finding of Shell's unlawful endangerment of Dutch citizens and actions constituting hazardous negligence." (VOIGHT. **Obra citada**. p. 10).

Da mesma forma, em uma comunicação de 2019 ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU, os petionários (16 crianças) alegam que as obrigações internacionais de direitos humanos seriam informadas pelas regras do direito ambiental internacional, e que a Convenção sobre os Direitos da Criança deveria ser interpretada levando em conta as obrigações dos requeridos fundadas no direito internacional. Os demandados - Brasil, Argentina, Alemanha, França e Turquia - ao não reduzirem suas emissões com o "maior empenho possível" de acordo com o artigo 4.3 do Acordo de Paris, não teriam cumprido seus deveres de proteção dos direitos humanos. Reduzir emissões ao nível de maior ambição possível, afirmam, implicaria *inter alia* usar recursos máximos disponíveis, para esse fim, o que não estaria acontecendo, segundo alegaram (fonte: VOIGHT. **Obra citada**. p. 10).

Um segundo conjunto de casos toma em conta a imputação das consequências - ou seja, dos efeitos danosos decorrentes da mudança do clima. "A second set of cases addresses the consequences or harmful effects of climate change by either establishing liability for failures to adapt to climate change, or by establishing that particular emissions are significant enough to be a proximate cause of particular adverse climate change impacts. Warming of 1.5 degrees Centigrade or more will have impacts and many of them can already be perceived: sea level rise (causing land inundation, soil salination); wilder, wetter and warmer weather; intensified droughts (causing crop failures, wild fires, fresh water dry outs), erosion, impacts on species and ecosystems etc. For this reason, adaptation to the consequences will be necessary and plans and laws on this need to be in place. Yet, not all effects can be avoided. Losses might occur due to crop failure because, for example, of droughts or damage to properties because of landslides or flash floods. The costs to governments, private actors, communities and individuals dealing with these impacts are already and will be even more significant. While none of this is new, the predicted magnitude, increased intensity, frequency and likelihood certainly are. Technical understanding of climate change and the quality of predictions about future temperature and weather patterns are improving. Recognising that adaptation efforts have not kept pace with these improvements, litigants are already bringing claims that seek to assign responsibility where failures to adapt result in foreseeable, material harms and the prospect of further litigation is rising."

Nesse âmbito geralmente é mencionado o precedente *Lliuya v. Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (RWE AG)*. Ao que consta, "trata-se de ação ajuizada perante o Tribunal Regional de Essen, na Alemanha, na qual se discute a responsabilidade individual de empresa privada alemã pelos danos causados pelas emissões de gases de efeito estufa e consequente mudança climática, que resultou no derretimento de geleira próxima ao local onde situada a propriedade do autor da ação, acarretando aumento do nível do lago que banha a região e ameaçando de inundação a área onde reside. A demanda foi originalmente rejeitada pelo Tribunal Distrital de Essen, que, entre outros fundamentos, entendeu pela inexistência de nexa causal entre as emissões de gases de efeito estufa pela empresa ré e os perigos sofridos pelo autor e custos decorrentes do

*derretimento da geleira. Contudo, em grau recursal, o Tribunal Regional Superior de Hamm admitiu o prosseguimento da ação e determinou a instauração de fase de produção de provas, com designação de perícia. O caso Lliuya v. Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (RWE AG) encontra-se atualmente em tramitação em grau recursal perante o Tribunal Regional Superior de Hamm, e sua decisão está sendo aguardada ansiosamente pelos operadores do direito ambiental, especialmente em razão de suas particularidades, caráter transnacional e pioneirismo. A pergunta de pesquisa a ser respondida no desenvolvimento da pesquisa é a seguinte: como as teorias sobre o nexa causal dão respaldo à responsabilidade civil ambiental por danos decorrentes das mudanças climáticas no caso Lliuya v. RWE AG (e potencialmente em outras situações análogas)?" (OLIVEIRA, Heloísa Montes de. **Caso Lliuya X RWE AG: Estudo do nexa causal como um dos pressupostos da responsabilidade civil ambiental por danos relacionados às mudanças climáticas em decorrência de emissões de gases de efeito estufa.** Dissertação de Mestrado apresentada perante a Faculdade de Direito da USP. Orientação Prof. Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo. 2022).*

Note-se, portanto, que *"a utilização das teorias sobre nexa causal e outros argumentos que foram/estão sendo utilizados pelas partes diante de suas peculiaridades fáticas e o quanto foram acolhidas pelos julgadores é um elemento central nesse estudo. Além disso, independentemente dos argumentos escolhidos pelas partes (tendo em vista inclusive que o caso ainda se encontra em tramitação), a análise das peculiaridades do caso e a revisão bibliográfica realizada, permitem identificar a aplicabilidade das teorias invocadas relacionadas ao nexa causal ao caso concreto apresentado. As conclusões partirão de uma análise da correspondência de cada uma das teorias sobre o nexa causal revisadas aos elementos factuais do caso para discutir sua aplicabilidade."* (OLIVEIRA, Heloísa Montes de. **Obra citada.** p. 16).

Helóisa Montes de Oliveira apresentou um detalhamento maior do caso, na sua dissertação de mestrado:

*"O estudo do nexa causal como um dos pressupostos da responsabilidade civil ambiental por danos relacionados às mudanças climáticas em decorrência de emissão de gases de efeito estufa será feito a partir do caso Lliuya v. Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (RWE AG) 20 21. Trata-se de ação ajuizada por um fazendeiro peruano, Saul Lliuya, residente na cidade de Huaraz, situada no Peru, perante a Corte Regional de Essen, na Alemanha, contra a maior produtora de energia elétrica alemã, a empresa Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (Rhenish-Westphalian Power Plant ou RWE), instalada na região de Essen, no norte do Reno. Na referida ação, discute-se a responsabilidade individual de uma empresa privada pelos danos causados pelas emissões de gases de efeito estufa e consequente mudança climática.*

*O processo atualmente encontra-se em grau de recurso perante o Tribunal Regional Superior da Alemanha – Corte de Hamm. No ano de 2015, Saúl Luciano Lliuya, agricultor peruano que reside na cidade de Huaraz, no Peru, ajuizou a ação contra a empresa RWE AG, maior produtora de eletricidade da Alemanha. Segundo Lliuya, a empresa RWE AG teria contribuído conscientemente com as mudanças climáticas, mediante emissão de volumes substanciais de gases de efeito estufa (GEE). A alegação de Lliuya é de que as emissões de gases de efeito estufa pela empresa RWE AG teriam influenciado nas mudanças climáticas, o que causou o derretimento das geleiras nas montanhas situadas nas proximidades de sua cidade. Tal derretimento teria ocasionado o aumento de volume do lago glacial Palcacocha, localizado acima da cidade de Huaraz, de 120.000 habitantes. Referido aumento volumétrico ocorre desde 1975, contudo, segundo alega, desde 2003 intensificou-se.*

*Postulou o autor a condenação da RWE AG a reembolsar parte dos custos que ele e as autoridades de Huaraz incorreram para proteção contra inundações. O montante requerido por Lliuya à empresa RWE AG foi o percentual de 0,47% do custo total relativos às medidas de proteção, porcentagem essa equivalente à estimativa da contribuição anual da RWE AG para as emissões globais de gases de efeito estufa. Autor e ré concordam que o nexa de causalidade deste tipo de dano ambiental não é linear. Discute-se se o nexa causal deveria ser aferido de acordo com a teoria da conditio sine qua non, ou de acordo com a teoria da causalidade adequada, ou, ainda, de acordo com a teoria da causalidade direta e imediata, tendo sido as três teorias invocadas no caso concreto.*

*No primeiro momento, o tribunal de Essen rejeitou as pretensões de Lliuya, sob o fundamento de que não seria possível conceder-lhe uma reparação efetiva, uma vez que, ainda que procedente a ação e mesmo que a RWE AG cessasse as emissões, sua situação não seria alterada. Entendeu o tribunal de Essen que nenhuma "cadeia causal linear" poderia ser identificada, diante dos componentes complexos da relação causal entre emissões de gases de efeito estufa e o impacto das alterações climáticas. Aplicou o Tribunal de Essen a teoria da "conditio sine qua non". Posteriormente, em novembro de 2017, ao julgar recurso interposto pelo autor, o Tribunal Regional Superior da Alemanha - Corte de Hamm reconheceu a ação como admissível, diante da possibilidade de aferição da relação de causalidade, a ser apurada mediante perícia. Diante de tal entendimento, o caso avançou para a fase probatória. Os aspectos processuais e materiais do caso Lliuya x RWE tornam-se*

*e interessante um estudo que identifique as três teorias sobre o nexa causal nele invocadas e, com base no caso concreto, descreva os argumentos propostos pelas partes e pelo Poder Judiciário Alemão para subsidiar cada uma das teorias. É inegável que existem inúmeros casos de litigância climática que buscam estabelecer responsabilização por danos. É possível citar como exemplos os seguintes casos: a) Burgess v. Ontário Minister of Natural Resources and Forestry; b) In re Greenpeace Southeast Asia and Others e c) Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*

*Há também vários casos nos Estados Unidos da América envolvendo ações movidas contra empresas de combustíveis fósseis, pretendendo indenizações decorrentes de danos advindos das mudanças climáticas. É possível citar, como exemplo os seguintes casos: a) County of Maui v. Sunoco LP; b) City of Charleston v. Brabham Oil Co.; c) City & County of Honolulu v. Sunoco LP; d) County of Santa Cruz v. Chevron Corp.; e) Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations, Inc. V. Chevron Corp.; f) City of New York v. BP p.l.c.; g) Mayor & City Council of Baltimore v. BP p.l.c.; h) Rhode Island v. Chevron Corp.; i) County of San Mateo v. Chevron Corp. Também há casos envolvendo danos causados durante e após a passagem do furacão Katrina. Entre eles, podemos citar: a) In re Katrina Canal Breaches Litigation; b) St. Bernard Parish Government v. United States.*

*Os Estados Unidos da América são líderes mundiais na lista dos países com maior número de litígios climáticos. A Organização das Nações Unidas, em parceria com o Sabin Center For Climate Change Law of Columbia Law School elaborou um relatório sobre litígios climáticos no mundo, apresentando uma lista de países com mais litígios no mundo em março de 2017. Na referida lista, os Estados Unidos da América já figuravam em primeiro lugar, com 654 casos catalogados na ocasião. Para se ter uma ideia da importância dos Estados Unidos em tema de litígios climáticos, basta ver que em segundo lugar na referida lista encontrava-se a Austrália, com apenas 80 casos catalogados." (OLIVEIRA, Heloísa Montes de. **Obra citada.** p. 22).*

A singularidade do caso foi bem explicada na dissertação, *"A escolha do caso Lliuya v. RWE AG decorre principalmente das peculiaridades do caso em si, em que, em uma ação ajuizada por pessoa física, discute-se a responsabilidade civil de uma empresa situada em país diverso daquele em que os danos ocorreram, por emissões de gases de efeito estufa, que possivelmente contribuíram para as mudanças climáticas e consequente derretimento das geleiras, causando prejuízo à região onde habita Lliuya. Tais particularidades já seriam a princípio suficientes para a própria escolha do caso como objeto de estudo na presente dissertação."* (OLIVEIRA, Heloísa Montes de. **Obra citada.** p. 23).

Segundo Gabriel Wedy, *"Não pairam dúvidas que o caso mais relevante envolvendo litígios climáticos, até o momento, no país, é o Caso Lliuya v. RWE, ainda em tramitação."* Vale a pena atentar ainda para a explicitação do conceito de mudanças climáticas, promovida por Helóisa Montes de Oliveira:

*"Na atualidade, o tema relativo às mudanças climáticas tem cada vez ganhado maior importância, diante da repercussão em escala mundial dos efeitos decorrentes das alterações de clima. As preocupações com as mudanças climáticas e em especial sua relação com as emissões de gases de efeito estufa têm levado a uma mobilização de Estados, governos e da população mundial no sentido de obter conhecimento e tomar medidas com o objetivo de minimizar os danos decorrentes de seus efeitos. Nesse sentido, as mudanças climáticas podem ser consideradas um problema ambiental absolutamente globalizado.*

*Note-se que as preocupações com as mudanças climáticas não são recentes. Já no ano de 1992, no Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também denominada Cúpula da Terra, Rio 92 ou ECO/92, foi formalizada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, ratificada e aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo no 1/1994 e promulgada pelo Decreto Federal no 2.652/199846.*

*Referida Convenção-Quadro representou avanço importante ao tratar expressamente das mudanças climáticas, constando que a expressão "mudança do clima" refere-se a: [...] uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis.*

*Posteriormente, no ano de 1997, foi realizada a Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Kyoto, no Japão, ocasião em que foi firmado o Protocolo de Kyoto, cujo principal objetivo foi prevenir instrumentos para controle da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera. O referido acordo internacional foi ratificado e aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo no 144/2002 e promulgado pelo Decreto Federal no 5.445/2005." (OLIVEIRA, Heloisa Montes de. **Obra citada.** p. 26).*

*Ademais, "Hoje, entende-se que as alterações climáticas podem decorrer tanto de causas naturais (como ciclo solar, variação orbital), quanto de causas antrópicas (em decorrência a emissão de gases de efeito estufa (greenhouse effect), emissões estas que contribuem para o aumento da temperatura da Terra). Arelado a isso, esclarece Annelise Monteiro Steigleder que "o progressivo desmatamento, vinculado à expansão da agropecuária e à indústria madeireira, inviabiliza que as florestas e outras formas de vegetação possam funcionar como "sumidouros", absorvendo os gases de efeito estufa da atmosfera. (...) No âmbito internacional, o papel das causas antropogênicas nas mudanças climáticas tem sido reafirmado em inúmeras oportunidades. A título de exemplo, o Tribunal Regional de Haia, no julgamento do caso Urgenda, confirmou que as mudanças climáticas e o aquecimento global têm causas antropogênicas." (OLIVEIRA, Heloisa Montes de. **Obra citada.** p. 28-29).*

*Por sinal, o reconhecimento de que as ações humanas tem ensejado mudanças climáticas foi promovido pelo Tribunal Constitucional da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*) no julgamento do caso *Neubauer et al v. Germany*. Segundo Tiago Fensterseifer, mencionado por Heloisa Montes, "*na medida em que se avança, do ponto de vista científico, na identificação das causas e consequências do aquecimento global, com maior precisão se poderá identificar uma possível relação entre tal fenômeno climático global e determinados desastres naturais. O que já não é mais permitido é classificar todos os episódios climáticos extremos como meros 'acazos naturais', quando já se sabe que o seu agravamento registrado cada vez mais é fruto sim da intervenção humana na natureza, implicando um risco existencial de proporções catastróficas para a nossa existência caso não alterado o quadro atual de degradação do ambiente.*" (FENSTERSEIFER *apud* OLIVEIRA, Heloisa Montes de. **Obra citada.** p. 28-29).*

*Voight menciona, por seu turno, que há uma terceira categoria: "There is also a third category. The measures taken to respond to the climate crisis, either on mitigation or on adaptation will also have impacts. Overly restrictive regulation might be claimed to amount to expropriation, or unequal treatment or forfeiture of legitimate expectations or loss of revenue, especially by carbon or energy-intensive companies. One example is the claim brought by Vattenfall, a Swedish energy firm, in 2009. Vattenfall launched its investor-state claim against Germany, arguing that new environmental regulation amounted to an expropriation and a violation of the obligation to afford foreign investors "fair and equitable treatment" and claimed \$1.9 billion under the Energy Charter Treaty. Vattenfall's claim concerned permit delays for a coal-fired power plant in Hamburg. After the company litigated in domestic courts, the coalition government issued the permits, but with additional requirements to protect the Elbe River. Rather than comply with these requirements, Vattenfall launched its investor-state compensation claim against Germany. To avoid the uncertainty of a prospective investor-state tribunal ruling ordering payment of a massive amount of compensation, the German government reached a settlement with Vattenfall in 2010. The settlement obliged the Hamburg government to drop its additional environmental requirements and issue the contested permits required for the plant to proceed." (VOIGHT. **Obra citada.** p. 13).*

*Nesse caso, empresas particulares podem demandar Estados-Nação, com o fim de serem indenizadas dos alegados prejuízos, porventura decorrentes da regulamentação da proteção do equilíbrio climático. Nesse âmbito, remanesce o debate a respeito de um pretensão direito a continuar a poluir em um determinado nível. Em princípio, tal direito não existe, porquanto o exercício do direito da propriedade, do direito à livre iniciativa e da busca do lucro deve ser submetido aos vetores indispensáveis para que subsistam as condições que tornam possível a vida na Terra, para as presentes e futuras gerações. Mal comparando, seria o mesmo que um vendedor de medicamentos postular a indenização junto ao Estado, pelo fato de que órgãos de saúde pública terem descoberto o caráter lesivo ou até mesmo letal dos fármacos vendidos. Em um contexto como esse, por óbvio, tal direito não existe.*

*É fato que muitos destes litígios se dão no âmbito interno, conforme a legislação doméstica de cada Estado. Em determinados casos, porém, o conflito é submetido à apreciação das Cortes Internacionais, observando-se os requisitos inerentes ao Direito Internacional. Sabe-se que há, nesse âmbito, um conhecido embate entre a concepção de Hans Kelsen - para quem o direito interno superaria o internacional, já que o internacional apenas surtiria efeitos quanto introduzido no sistema interno por meio de ratificação/publicação -, e a concepção dualista, advogada por Alfred Verdross, em 1914, e aceita por Heinrich Triepel, o fascista Santi Romano e Anzilotti. sustentando que haveria uma coordenação entre direito interno e internacional. O ponto é que, no essencial, os princípios de proteção ambiental, previstos nos Tratados Internacionais, acabam incorporados no direito interno. E, no caso brasileiro, com densidade normativa de preceito constitucional, conforme art. 5º, §2º, Constituição. Ao que releva, há dois princípios-gêmeos - máxima ambição e proteção progressiva - "As mentioned above, the twin principles of "highest possible ambition" and "progression" could be used as a legal standard for assessing the adequacy of government action. Such standard of care has been shown to comprise an element of proportionality, including an equitable balancing of interests. Although a heavy burden of proof is placed on the plaintiff which has to establish a failure to act with due diligence by a state, this is not impossible."*

*Já se sustentou que "Imaginar a mudança climática seria uma tarefa extremamente difícil. Seria impossível para seres humanos experimentar o aquecimento global como tal. Claro, humanos em todo o mundo já têm de lidar com as consequências das alterações climáticas, como secas, inundações e tempestades diárias. No entanto, embora grave e possivelmente letal, quando examinado globalmente, é fato que essas experiências individuais seriam apenas pedaços minúsculos do aquecimento global como um todo. A mudança climática apresenta vastas expansões – vistas temporalmente, especialmente, bem como com respeito às questões de 'agência'. Gases de efeito estufa (GEE) emitidos por uma usina movida a carvão na*

*Europa pode contribuir para danos climáticos em regiões glaciais nos Andes. As decisões dos últimos séculos para explorar a energia fóssil criaram caminhos e dependências que afetam nossas enormes contribuições para aquecimento global hoje e nas próximas décadas, se não nos próximos séculos. O aquecimento global estranhamente relaciona lugares ao redor do globo, liga períodos de tempo deséculos e envolve uma multiplicidade de ações humanas. O estudioso literário e filósofo Timothy Morton caracteriza o aquecimento global como um "hiperobjeto": não pode ser visto diretamente, mas pode ser pensado, no entanto, pensá-lo é intrinsecamente complicado." (KLOEPFER; NEUGÄRTNER. Liability for climate damages, sustainability and environmental justice in KAHL, Wolfgang and WELLER, Marc-Phillipe (ed.), **Climate Change Litigation: A Handbook**. Beck/Hart/Nomos 2021. p. 22).*

Os autores Kloepfer e Neugärtner retomam o debate sobre o caso *Lliuya v. RWE* - também conhecido como caso Huaraz -, já mencionado acima, e de importância singular. *"According to Lliuya, for decades, GHG emissions from RWE's power plants have contributed to anthropogenic global warming, which, in turn, has facilitated the melting of an Andes glacier (Palcaraju) near Huaraz. The glacier's melt waters flow into Lake Palcacocha situated above Huaraz. According to the plaintiff, given the lake's rising water level, there is a serious threat that his land will get flooded. Therefore, Lliuya is demanding from RWE partial reimbursement of costs for protective measures directed against the potential flooding (namely "sustainable" drainage of the lake in order to reduce its water level). The demanded partial reimbursement is calculated in proportion to RWE's share in global GHG emissions, which, according to Lliuya, amounts to 0.47 % of global total emissions from 1751 to 2010. 4 In 2015, Lliuya brought a property rights action based on German private law against RWE in the Regional Court LG Essen (civil jurisdiction). Germanwatch e.V., a nonprofit NGO (infra mns 47, 58) based in Germany, is supporting the action. The LG Essen dismissed the action in 2016, partly on justiciability grounds, partly on the merits.5 However, on appeal, the Higher Regional Court OLG Hamm preliminarily approved the justiciability and soundness of Lliuya's action and ordered the hearing of evidence.6 At the turn of the decade, the litigation is pending." (KLOEPFER; NEUGÄRTNER. **Obra citada**. p. 24).*

Aludida obra também debate o postulado do poluidor-pagador (capítulo *"Climate damages and the 'Polluter Pays' Principle"*). E dedica especial atenção ao princípio de separação de Poderes (*"The role of courts in climate protection and the separation of powers"*), de autoria de Payandeh. Conclui que *"No que diz respeito ao papel dos tribunais na proteção do equilíbrio do clima, não há razão para ser excessivamente entusiasmado ou excessivamente crítico. Os tribunais desempenham as suas funções normais dentro do litígio de mudança climática. Eles resolvem disputas e examinam as ações de agentes públicos e privados, garantindo o cumprimento das obrigações legais e fazendo cumprir a regra da lei. À luz da abertura de muitos princípios e regras de proteção ambiental, bem como dadas as incertezas sobre as implicações de direitos humanos, bem como responsabilidade civil e direito de propriedade, a interpretação judicial e o desenvolvimento da lei desempenham um papel crucial no estabelecimento da ordem jurídica para as mudanças climáticas. Tribunais estão começando a explorar o potencial, bem como os limites da lei de mudança climática e iniciando um debate transnacional envolvendo outros tribunais nacionais e internacionais, atores políticos, sociedade civil e academia jurídica. Por mais que os juízes não sejam aliados naturais na luta contra as mudanças climáticas e conquanto seja fato que decisões judiciais, especialmente decisões de tribunais internacionais, podem contribuir para reduzir a proteção do clima, ou levar a reações políticas, o litígio internacional ainda ganha predominância nesse âmbito." (PAYANDEH. The role of courts in climate protection and the separation of powers. in KAHL, Wolfgang and WELLER, Marc-Phillipe (ed.), **Climate Change Litigation: A Handbook**. Beck/Hart/Nomos 2021. p. 78).*

O texto também trata de conflito de normas e questões processuais (procedural issues and conflict of laws). Pesquisas igualmente relevantes foram destacadas pelo magistrado Gabriel WEDY na obra **Climate Legislation and Litigation in Brazil**, Sabin Center for Climate Change Law, October 2017, <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/Wedy-2017-10-Climate-Legislationand-Litigation-in-Brazil.pdf> accessed March 20, 2020. Wedy também contribuiu com a obra acima mencionada, com o artigo **"Climate change litigation in Brazil"** (WEDY, G. Climate change litigation in Brazil in KAHL, Wolfgang and WELLER, Marc-Phillipe(ed.), **Climate Change Litigation: A Handbook**. Beck/Hart/Nomos 2021. p. 78). Essa discussão também é travada na obra Koch; Hofmann; Reese. **Handbuch Umweltrecht**. 6. überarbeitete Auflage. C.H. Beck. 2024, p. 1300 e ss.

Menciono ainda os estudos promovidos por PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari M. **Climate change litigation Regulatory: pathways to cleaner energy**. Cambridge: Cambridge University Press. 2015. Segundo aludida obra, a mudança climática é um problema complexo que atravessa níveis múltiplos de governança, áreas do direito e setores da economia. Adotando uma abordagem ampla, então, praticamente todos os litígios podem ser concebidos como [litígios de mudança climática], dado que a mudança climática é a consequência de bilhões de ações humanas cotidianas, pessoais, comerciais e industriais. No entanto, o litígio sobre mudança climática que surgiu em países como Estados Unidos e Austrália tendem a ter muito mais ligação com a mudança climática, abordando tanto as emissões do gás de efeito estufa, o desmatamento e outros fatores de impacto no equilíbrio ambiental. (PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari M. **Obra citada**. p. 5).

Ambos apresentam o seguinte quadro de regulação:



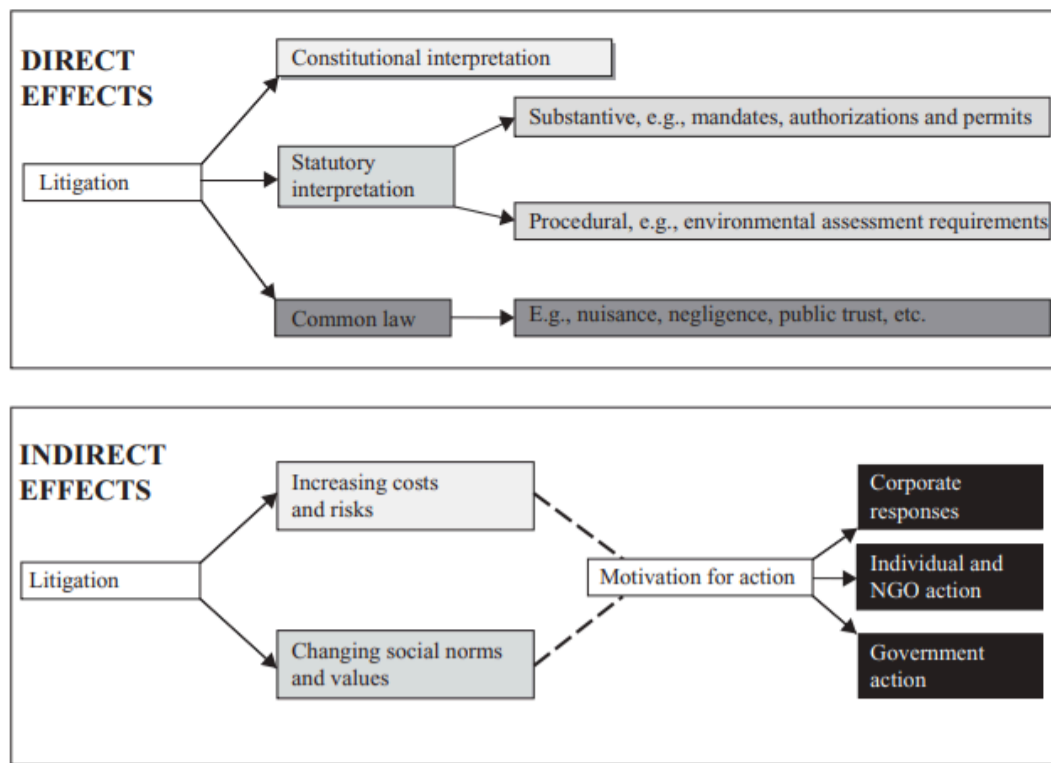


Figure 2.1 Conceptual model of regulatory pathways for climate change litigation.

(fonte. PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari M. **Obra citada**, p. 54).

Enfim, esse é um breve panorama da litigância climática, de relevo para a presente causa, por conta do já exposto acima.

#### 2.44. DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA:

REPISO, ademais, ao que releva, que a inversão do ônus da prova está prevista no art. 373, §1º, CPC, sendo projeção da lógica do art. 6º, VIII, CDC, com mitigação da máxima *actor incumbit probatio et rei in excipiendo fit auctor*, com uma distribuição dinâmica das cargas probatórias, *ope iudicis*. Como notório, há casos de inversão legal direta do ônus da prova, a exemplo do que ocorre com o art. 1.965, Código Civil, ao dispor que "*Ao herdeiro instituído, ou àquele a quem aproveite a deserção, incumbe provar a veracidade da causa alegada pelo testador*"; há hipóteses de inversão legal indireta, fundada em presunções legais relativas, a exemplo da previsão do art. 322, CC ("*Quando o pagamento for em quotas periódicas, a quitação da última estabelece, até prova em contrário, a presunção de estarem solvidas as anteriores.*")

O processualista Araken de Assis promove uma avaliação crítica da ampliação das hipóteses de inversão do ônus da prova, promovida com o CPC/2015:

*"À base da regra do art. 373, I e II, incrementada pela decisão do art. 357, III, situa-se a previsibilidade do julgamento. A distribuição do ônus das partes institui regra de conduta para as partes e, no caso de instrução infrutífera, regra de julgamento para o juiz. Uma das partes, independentemente da sua vontade e contribuição para o resultado, assumirá o risco do insucesso probatório (retro, 1.338). Essa previsibilidade decorre da rigidez da distribuição dos riscos da instrução. Ao ensejo, assinalou-se: a distribuição proporcional e invariável do ônus da prova é um postulado da segurança jurídica, sustentado pelos práticos e defendido pelos partidários das teorias divergentes.*

*Examinando-se com maior atenção a sistemática legal da distribuição, verifica-se que a decantada rigidez é mais aparente que genuína. O poder de iniciativa oficial interfere, quiçá decisivamente, em tal seara, diminuindo o risco da parte onerada. E o princípio da livre apreciação (art. 371) contrabalança a prova fraca. Por fim, os temperamentos oriundos de regras especiais (retro, 1.339.2) funcionam como elementos de equilíbrio e isonomia.*

*O processo civil social sugeriu outro critério mais abrangente: a atribuição do ônus da prova ope iudicis, conforme o caso, independentemente da posição processual ocupada pela parte, e visando à facilitação da prova. Para essa finalidade, atribuiu-se o ônus casuisticamente à parte que (aparentemente) dispõe de maiores recursos, informações e proximidade com a fonte da prova. À tal orientação, que não é recente – a distribuição do ônus entre autor e réu inspirava-se, no direito comum, em razões de equidade –, a doutrina argentina contemporânea chamou de distribuição dinâmica do ônus da prova. Existem outras denominações em uso.*

*Não se exige esforço inaudito para identificar a fonte inspiradora da proposta de derrogação da distribuição stática. É a mesma que defende o superlativo aumento dos poderes do órgão judiciário, transformado no führer do processo, e deposita irrestrita confiança no homem e na mulher investidos na função judicante, na respectiva inteligência, prudência, tempo disponível para delicadas ponderações e flexibilidade em desincumbir-se da magna tarefa de guardião dos direitos fundamentais.*

*A adesão à tese autoritária descansa em dado psicológico. O fascínio, a irrefreável atração pela novidade, haja ou não maior merecimento, a busca de soluções para a numerosidade dos feitos, assumiram papel decisivo na rápida e irrefletida adesão à teoria dinâmica. As justificativas apresentadas são esquivas ou vazias, mera retórica – a "facilitação" do acesso à Justiça Pública é uma delas.*

*A teoria da distribuição dinâmica baseia-se em premissa claramente irreal: o juiz e a juíza brasileira, encarregados de processar e julgar milhares de processos, não têm vagares e os instrumentos necessários à ponderação dos interesses em jogo. Não é por outra razão que só se dão conta da conveniência da mudança das regras do ônus na oportunidade do julgamento. Em realidade, a distribuição dinâmica constitui um enorme perigo ao processo garantista. Apressadamente demais, salvo engano, rejeitou-se a quebra da parcialidade em favor dos vulneráveis, invariavelmente beneficiados dessa maneira. Não é outro motivo da inexistência de critérios legais e da sua irrelevância. Esquece-se o melhor princípio: O arbítrio do juiz em liberdade total e não condicionado a determinados parâmetros legais que balizem a sua atuação não é um bom princípio.*

*O objetivo dessa extravagante "técnica" de julgamento é transparente, embora raramente enunciado. Favorece uma das partes que, segundo o critério fixo e prévio, não lograria êxito, por razões nem sempre – permita-se a metáfora – próprias do ofício de fazer justiça. Notou-se o problema, paradoxalmente, no processo trabalhista: pretendendo o autor horas extras, incumbem-lhe, segundo o art. 818 da CLT o ônus de provar a jornada excedente. Ora, a atribuição do ônus ao réu de provar a jornada de trabalho significaria, na prática, descarregar os riscos da demanda unicamente sobre o réu: ou ele contesta, assumindo o ônus; ou não contesta, e suporta os efeitos da falta de controvérsia, ensejando o acolhimento do pedido. O resultado é eloquente e desnuda, ao nosso ver, a inconstitucionalidade da regra.*

*Inovando o processo civil, o art. 379, caput, introduziu importante limite aos deveres das partes – comparecer em juízo e responder ao que for perguntado; colaborar com a inspeção judicial, incluindo a inspectio corporis; praticar o ato que lhe for ordenado –, porque, em qualquer hipótese, há de ser preservado “o direito de não produzir prova contra si própria”. Ora, a distribuição dinâmica do ônus da prova implica, na prática, justamente o que art. 379, caput, proíbe terminantemente. Se o veto de self incrimination descansa em bases constitucionais, o art. 373, § 1.º, é inconstitucional.*

*Essas considerações, e o risco latente de transformar o réu em vilão, a priori, e que já suporta riscos financeiros desiguais quando litiga com autor beneficiário da gratuidade, na melhor das hipóteses recomendam aplicação estrita da doutrina da carga dinâmica, segundo pressupostos legais previamente delimitados. Tarefa particularmente difícil, pois a técnica legislativa só pode consagrar conceitos juridicamente indeterminados e, para esse efeito, trocar “peculiaridades do fato a ser provado” por “excessiva onerosidade” é, apesar da boa intenção, trocar seis por meia dúzia. E, de qualquer modo, convém explicitar tanto o fundamento, quanto a finalidade da doutrina, a fim de evitar um dos maiores males do discurso jurídico, que é a ocultação das premissas ideológicas.*

*A objeção de fundo à distribuição dinâmica radica em outro aspecto. Existem fatos difíceis de provar, porque – eis o ponto – as fontes de prova e os meios de prova ostentam limites naturais. Ora, atribuir o ônus à contraparte não elimina a dificuldade, porque intrínseca à alegação de fato. A atribuição do ônus à parte contrária da originariamente agravada aumentaria a injustiça da decisão em desacordo com os valores constitucionais. A única solução consiste em fundar a decisão em juízo de verossimilhança. Assim, se A alega que contraiu infecção no hospital B, onde esteve internado, embora não seja possível apurar cientificamente a origem da bactéria (há as que se produzem unicamente no ambiente hospitalar) não cabe atribuir ao réu B a prova que o autor A, porque supostamente encontrar-se-ia em melhores condições de provar a inexistência de fatores de contaminação no estabelecimento. Não é a regra geral da distribuição do ônus da prova a causa da injustiça, mas sua alteração.*

*Na vigência do CPC de 1973, buscou-se arrimo no poder de instrução oficial para sustentar a admissibilidade da distribuição casuística, ope iudicis, do ônus da prova. O STJ, no procedimento monitorio, admitiu semelhante regime, repartição do ônus da prova subjetivo nas “peculiaridades do caso concreto”, dando-lhe o nome que lhe é próprio: distribuição dinâmica. De lege lata, somente o art. 6.º, VIII, da Lei 8.078/1990, autorizava, expressis verbis, a distribuição ope iudicis do ônus da prova no direito.*

*A construção de uma possibilidade mais geral de distribuição do ônus da prova, ope iudicis, assenta em outras bases. O art. 373, § 1.º, prevê semelhante medida em três hipóteses: (a) impossibilidade de a parte desincumbir-se do ônus da prova nos termos do art. 373, I e II; (b) excessiva dificuldade em cumprir o encargo nesses termos; (c) maior facilidade em obter prova do fato contrário. Em qualquer hipótese, acrescenta o art. 373, § 2.º, a distribuição, ope iudicis, não pode tornar o encargo da parte onerada impossível ou excessivamente difícil.*

*A iniciativa oficial em matéria de prova nada tem a ver com o risco final suportado pela parte onerada e cristalizado na falta ou insuficiência de prova. A atuação do juiz só atenua o risco desse resultado frustrante, mas não o pré-exclui em termos categóricos e definitivos, pois não é a iniciativa que preside o resultado da prova, mas a limitação do conhecimento humano.*

*O fundamento mais plausível para justificar a distribuição ope iudicis no sistema processual é o sistemático. Ao vedar a distribuição convencional do ônus da prova (retro, 1.339.3.2) em casos que se criem dificuldades ao exercício da pretensão ou da defesa, o art. 373, § 1.º, institui requisito mais geral. Existindo motivo concreto, prévio e perfeitamente delimitado no processo – e, não, a automática inversão em proveito do vulnerável, do cliente bancário, do trabalhador, e assim por diante –, perante o qual a aplicação da distribuição estática do art. 373, I e II, atribuiria prova de produção difícil ou impossível a uma das partes (probatio diabolica), mas a contraparte se encontraria posição mais vantajosa, cabe a distribuição ope iudicis no direito brasileiro. Por exemplo: na ação em que o paciente A alega que os prepostos do nosocômio B, desatendendo às prescrições do médico C, ministraram-lhe o fármaco errado ou na dose proibida, provocando gravíssimo dano, o réu dispõe de acesso fácil aos meios de prova – ao prontuário hospitalar, no qual a equipe de enfermagem lançou os dados, e às testemunhas que, afinal, cometeram ou não o erro fatal na medicação. Em contrapartida, ao paciente A é impossível ou excessivamente difícil conhecer o prontuário e identificar as testemunhas. Essa é uma hipótese que não atrai a incidência da reserva do art. 373, § 2.º.*

*Somente nessas condições estritas – motivo concreto, prévio e delimitado – revela-se aceitável a distribuição ope iudicis do ônus da prova perante os direitos fundamentais processuais que, operando no processo, conformam a atividade processual das partes e do órgão judiciário. Não pode se adotar como regra, mas como exceção, interpretada restritivamente. Assim, a distribuição “dinâmica” atua subsidiariamente.*

*A distribuição dinâmica do ônus da prova ocorre em outros ordenamentos. O art. 217.6 da Ley de Enjuiciamiento Civil espanhola institui dois meios para corrigir a inadequação formal do critério geral (onus probandi incumbit qui ei dicit): (a) a disponibilidade da prova (v.g., na investigação de paternidade, o suposto pai tem condições de esclarecer o fato biológico, através de exame de DNA); e (b) a facilidade probatória (v.g., a empresa encontra-se melhor situada para arrolar as testemunhas de eventos que ocorrerem em suas dependências que o visitante ocasional). E, no direito norte-americano, o juiz alocará o ônus da prova segundo numerosas e complicadas regras.*

*Essa teoria tem cunho autoritário, porque concentra poderes no órgão judiciário, e, desse modo, traz consigo alto risco de subjetivismo. Duas objeções principais, relevando o risco de prevaricação e o dever de fidelidade do juiz ao direito, opõem-se à doutrina: (a) o já mencionado risco de subjetividade e, ademais, de relatividade: o que é fácil para certo juiz pode não o ser para outro; e (b) a violação positiva ao direito fundamental processual do contraditório. Contra o risco de subjetividade, inexistente remédio; para a violação do contraditório, a medida cabível é a exigência de que haja motivo concreto, prévio e delimitado para a distribuição ope iudicis. A distribuição do ônus da prova na decisão de saneamento e de organização do processo (art. 357, III) contrabalança os riscos, norteando a atividade das partes na instrução das causas. Seja como for, as objeções evidenciam que, entre nós, inexistente ainda densidade do direito fundamental à prova. O contraditório argumentativo (dizer e contradizer) não mais satisfaz.*

*As repercussões positivas ou negativas da repartição casuística podem ser aquilatadas e medidas nas relações de consumo. Em tal matriz, considerando o disposto no art. 6.º, VIII, da Lei 8.078/1990, passa-se à análise do tema, sublinhando que não se limita a tais espécies de litígio, em tese, a distribuição dinâmica.” (ASSIS, Araken. **Processo civil brasileiro**. Volume II - Tomo II: Institutos fundamentais. SP: RT. 2015. p. 203-209)*

Por conta de tais objeções, a inversão do ônus probatório prevista no art. 373, §1º, CPC, não pode ser aplicada sem maiores comedimentos. Exige-se a presença de uma situação de efetiva dificuldade da parte cumprir o encargo decorrente do art. 373, I e II, ou uma manifesta maior facilidade de obtenção da prova, com a alteração do ônus. Em qualquer caso, deve-se assegurar às partes cumprir os encargos probatórios pertinentes e a medida não pode implicar hipóteses de verdadeira *probatio diabolica*, carreando à parte um ônus de impossível ou de excessivamente custosa demonstração (art. 373, §2º, CPC).

NA ESPÉCIE, contudo, incumbe à União demonstrar o cumprimento dos limites de desmatamento decorrentes do PPCDAm, diante do postulado *in dubio pro natura*. Importa dizer: cabe-lhe comprovar que tem cumprido, ou tentado cumprir - no limite das suas forças - as imposições inerentes ao PPCDAm. Em determinados contextos, como consequência do princípio *in dubio pro natura*, *justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078 /1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347 /1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Prevenção*” (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2. Turma, DJe 14.9.2009)

Nesse mesmo sentido, menciono os julgados do STJ: AgInt no AREsp 721.778/RO, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJe 10/2/2017; REsp 1.060.753/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 14/12/2009; REsp 1.049.822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/5/2009; REsp: 1720576 RO 2018/0018078-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/09/2020.

Sem dúvida que o tema deve ser conjugado com a presunção de boa-fé individual, decorrente da garantia do devido processo (art. 5º, LIV, CF). Em regra, a má-fé se demonstra e a boa-fé é suposta. A compatibilização dos dois temas (inversão do ônus, para adequada tutela ambiental; presunção de boa-fé individual, enquanto consectário do devido processo) nem sempre é singela. De todo modo, no presente caso, é razoavelmente mais fácil que a União apresente elementos de convicção relacionados ao cumprimento do referido plano, do que a parte autora em entregá-los nos autos.

Atente-se ainda para a lógica da súmula 618, Superior Tribunal de Justiça: *"A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental."* Menciono, ademais, o seguinte:

*PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. CABIMENTO. SÚMULA 618/STJ. AFERIÇÃO DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO, AUTORIZADORAS DA INVERSÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O presente Recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 3 do STJ, segundo o qual, aos recursos interpostos com fundamento no Código Fux (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo Código. 2. Esta Corte Superior admite a inversão do ônus da prova em ações que versem sobre degradação ambiental, nos termos da Súmula 618/STJ, cabendo às instâncias ordinárias a análise quanto aos requisitos da redistribuição dos encargos probatórios. 3. Assim, tendo o Tribunal de origem concluído pela necessidade de inversão do sobredito ônus, é inviável a alteração de suas conclusões nesta instância especial, por demandar o reexame do conjunto fático-probatório. Julgados: AgInt no AREsp. 1.373.360/PR, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 17.10.2019; AgInt no AREsp. 620.488/PR, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 11.9.2018; AgInt no AREsp. 779.250/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2016. 4. Agravo Interno da Sociedade Empresária a que se nega provimento. (STJ - AgInt no AREsp: 1580615 PR 2019/0269180-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 24/08/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/08/2020)*

Determino, pois, a inversão do ônus da prova, na espécie, com força no art. 373, §1, CPC/15, impondo-se à União o encargo de comprovar que se encontra cumprindo as metas do PPCDAm, ressalvada nova análise do tema, por conta da aparente sobreposição de parte desta causa e a ADPF 760/DF.

Destaco, de todo modo, que a inversão cuida da comprovação da veracidade das narrativas de fatos, não afetando a questão valorativa, relacionada à hermenêutica das fontes normativas. Assim, não raro, uma dada parte prova a veracidade da narrativa, sem que disso decorra a procedência do seu pleito, por conta de questões relacionadas à interpretação da legislação ou dos costumes, quando estes últimos se prestem como fontes do direito.

#### 2.46. ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA:

Como registrei no evento 157, nos termos do art. 341, CPC/15, *"Incumbe também ao réu manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial, presumindo-se verdadeiras as não impugnadas, salvo se: I - não for admissível, a seu respeito, a confissão; II - a petição inicial não estiver acompanhada de instrumento que a lei considerar da substância do ato; III - estiverem em contradição com a defesa, considerada em seu conjunto. Parágrafo único. O ônus da impugnação especificada dos fatos não se aplica ao defensor público, ao advogado dativo e ao curador especial."*

Aludido ônus da impugnação específica é a contraface do postulado da substanciação, que impõe ao autor detalhar a causa de pedir e o pedido. Registro, de toda sorte, que aludido ônus não é oponível, em princípio, à Fazenda Pública, conforme entendimento dos Tribunais. Afim de contas, dado que sequer a revelia poderia gerar a presunção de veracidade da narrativa dos fatos, promovida na peça inicial - conforme art. 345, CPC/15 -, solução diversa não podendo ser aplicável por força do art. 341, Código de Processo Civil.

Com efeito, o STJ tem deliberado que *"O ônus da impugnação específica não se aplica a Fazenda Pública, pois "o direito tutelado pela Fazenda Pública é indisponível e, como tal, não é admissível, quanto aos fatos que lhe dizem respeito, a confissão. Por esta razão, a condição peculiar que ocupa a Fazenda Pública impede que a não impugnação específica dos fatos gere a incontrovérsia destes"* (STJ - AgRg, no REsp. 1187684/SP, DJe 29/05/2012). Nesse mesmo sentido, STJ - AREsp: 1930492 TO 2021/0203986-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, DJ 04/11/2021.

Por conta disso, não acolho a alegação da parte autora, quando sustenta que a União teria incorrido em confissão, pelo fato de alegadamente não ter promovido uma impugnação específica, reportando-se - ao menos em caráter subsidiário - a uma insurgência genérica, contra toda a peça inicial, sem detalhar os argumentos para tanto. Repiso que, abstraindo o exame se isso realmente teria ocorrido, é fato que aludida confissão não pode ser divisada no caso em exame, na medida em que a regra do art. 341, CPC/15, não é aplicável à Fazenda Pública.

#### 2.49. JUÍZOS DE ABDUÇÃO:

A distribuição do ônus da prova cuida de um critério de solução da causa, diante da eventual insuficiência da comprovação da veracidade de determinadas asserções. Na forma do art. 373, I, CPC, caso a parte autora tenha promovido a narrativa de um fato, apontado como causa da sua pretensão, e a veracidade dessa narrativa não tenha sido comprovada, a pretensão há de ser julgada improcedente. De modo semelhante, caso a parte requerida tenha alegado a ocorrência de um fato obstativo do acolhimento da pretensão da parte autora - por exemplo, causação do dano por um terceiro, desvinculado da sua atividade econômica -, e isso não seja provado, sua impugnação não poderá ser acolhida.

Algo diferente ocorre com os critérios de valoração dos meios de prova. Nesse âmbito, tem-se em conta a forma como o Juízo deve apreciar os elementos probatórios veiculados nos autos, para fins de reconstrução histórica dos fatos narrados pelas partes.

Como sabido, indício "é todo rastro, vestígio, sinal e, em geral, todo fato conhecido, devidamente provado, suscetível de conduzir ao conhecimento de um fato desconhecido, a ele relacionado, por meio de um raciocínio indutivo-dedutivo"(MOURA, Maria Thereza. **A prova por indícios no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 109). Tais sinais, fundamentando **juízos de abdução**, podem amparar um decreto condenatório; desde que sejam coerentes, harmônicos entre si, e não refutados por contraindícios.

*"Indício não é uma prova menor, mas uma prova que deve ser verificada. O indício é idôneo para apurar a existência de um fato histórico delituoso somente quando presentes outras provas que excluam uma diversa reconstrução do acontecimento. O princípio é formulado no art. 192, inc. 2, do CPP [italiano]: a existência de um fato não pode ser deduzida por meio de indícios, a menos que estes sejam graves, precisos e consonantes. Desta regra emerge, em primeiro lugar, que um único indício nunca é suficiente."* (TONINI, Paolo. **A prova no processo penal italiano**. SP:RT, p. 58)

*"Valor probatório dos indícios: como já afirmamos em nota anterior, os indícios são perfeitos tanto para sustentara a condenação, quanto para a absolvição. Há autorização legal para a sua utilização e não se pode descurar que há muito preconceito contra essa espécie de prova, embora seja absolutamente imprescindível ao juiz utilizá-la. Nem tudo se prova diretamente, pois há crimes camuflados - a grande maioria - que exigem a captação de indícios para a busca da verdade real. Lucchini, mencionado por Espinola Filho, explica que a eficácia do indício não é menor que a data prova direta, tal como não é inferior a certeza racional à histórica e física. O indício é somente subordinado à prova, porque não pode subsistir sem uma premissa, que é a circunstância indiciante, ou seja, uma circunstância provada; e o valor crítico do indício está em relação direta com o valor intrínseco da circunstância indiciante. Quando esteja bem estabelecida, pode o indício adquirir uma importância predominante e decisiva no juízo (...) Assim também Bento de Faria, apoiado em Malatesta.*

*Realmente, o indício apóia-se e sustenta-se numa outra prova. No exemplo citado na nota anterior, quando se afirma que a coisa objeto do furto foi encontrada em poder do réu não se está provando o fato principal, que consiste na subtração, mas tem-se efetiva demonstração de que a circunstância ocorreu, através do auto de apreensão e de testemunhas. Em síntese, o indício é um fato provado e secundário (circunstância) que somente se torna útil para a construção do conjunto probatório ao ser usado o processo lógico da indução."* (NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentado**. 8ª ed., SP: RT, p. 514)

*"Inicialmente, é de ser recordar que todos os meios de prova no processo penal são relativos, não existindo hierarquia entre eles. Fixada essa premissa, é óbvio que os indícios podem servir para sustentar uma condenação, a depender evidentemente da sua qualidade. (...) [Nota de rodapé:] Em passagem pitoresca Denilson Pacheco afirma: É possível se condenar com base em indícios? Desde que sejam veementes e insofismáveis, a resposta é positiva. Para ilustrar, vamos contar uma estória muito difundida no meio forense. Um gato e um passarinho foram colocados no interior de uma sala hermeticamente fechada e completamente vazia. Várias testemunhas idôneas foram colocadas do lado de fora da sala durante todo o evento. A única saída foi fechada e, rapidamente, foi aberta novamente, com todas as testemunhas observando a única saída. No interior da sala, o passarinho tinha sumido. Havia somente penas pelo chão. O gato encontrava-se num canto da sala, lambendo os beiços, com sangue pelos bigodes e, ainda, umas penas pelos dentes. Alguém viu o gato comendo o passarinho? Alguém viu o assassinato do passarinho? Todas as provas são indiciárias: a sala hermeticamente fechada, o gato e passarinho sozinhos na sala, as testemunhas idôneas que observaram todo o evento etc. Mas, de todos esses indícios veementes, podemos tirar nossa firme conclusão: alguém tem dúvida de que foi o gato que comeu o passarinho? (Direito processual penal, Teoria, crítica e práxis, p. 896)." (BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do processo penal: entre o garantismo e a efetividade da sanção**. RT, p. 113.*

*"A prova indiciária, ou prova por indícios, terá a sua eficiência probatória condicionada à natureza do fato ou da circunstância que por meio dela (prova indiciária) se pretender comprovar. Por exemplo, tratando-se de prova do dolo ou da culpa, ou dos demais elementos subjetivos do tipo, que se situam no mundo das idéias e das intenções, a prova por indícios será de grande valia." Pacelli de Oliveira, Curso de processo penal, 6ª ed. Del Rey, p. 367.*

*"Se é verdade que na investigação da subjetividade do agente, o fato externo é que indica o elemento interno, isto não quer dizer que o dolo possa ser presumido. O juiz deverá se convencer da ocorrência do dolo, ainda que - para tanto - deva se basear em elementos objetivos. Estes dados objetivos devem estar provados e convencer o julgador, sem margem de dúvida, sobre qual era a intenção do acusado. A inferência do elemento subjetivo a partir de dados objetivos não significa que o dolo seja presumido." (BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Ônus da prova no processo penal**. SP: RT, 2.003, p. 307, grifei.*

Transcrevo também alguns julgados a respeito desse tema: *"Uma sucessão de indícios e circunstâncias, coerentes e concatenadas, podem ensejar a certeza fundada que e exigida para a condenação."* (STJ, 5ª turma, REsp n. 130.570, rel. Min. Felix Fischer, DJU de 06.10.97, p. 50.035, omiti o restante da ementa). Ademais, *"Indícios e circunstâncias quando múltiplos, sucessivos, coerentes concatenados e veementes, como no caso dos autos, têm o mesmo valor das provas diretas e são suficientes para embasar uma decisão condenatória, ainda mais quando excluem quaisquer outras hipóteses favoráveis ao condenado."* (TRF da 4ª Rg., 7ª Turma, Apelação criminal de autos 200104010635742/PR, rel. Des. Fed. José Luiz Borges Germano da Silva, DJU 01.09.2004, p. 802, omiti parte da ementa).

Ainda nesse sentido, *"Pressuposta a impenetrabilidade de consciência, se o réu não confessa, a prova do elemento subjetivo do delito só pode ser fornecida por meios indiretos, por indícios, vale dizer."* (TRF 3ª Rg., ACR 17.877, DJU de 05.08.2005, p. 383, rel. Juiz Peixoto Júnior).

De qualquer sorte, cabe quem alega o ônus da demonstração segura, ou seja, crível e filtrada racionalmente, tanto quanto possível, de que os argüidos teriam praticado, ao tempo reportado pela petição inicial, a conduta imputada, ainda que isso possa ser promovido por meio da conjugação de significativos e consistentes indícios da prática infracional. Sendo isso aplicável na temática processual penal, solução semelhante impõe-se também no âmbito da ação civil pública, com os contornos próprios ao processo civil.

Não raro, aliás, deve-se aplicar o postulado de **Guilherme de Ockham**, quem enfatizou que, no geral, a explicação mais simples para um acontecimento possui maior probabilidade de ser verdadeira, se confrontada com a mais complexa. Se o sujeito, no quarto, escuta o trotar de cascos, deve concluir cuidar-se de cavalos, ao invés de zebras. Salvo, claro, se residir ao lado da Savana Africana. Ou seja, em sentença os elementos de convicção deverão ser apreciados tendo-se tudo em conta - e não apenas com exame *prima facie*, como ocorre na apreciação de pedidos de antecipação de tutela. Deverão ser devidamente contextualizados e examinados em conjunto.

## 2.48. JUNTADA DE DOCUMENTOS:

Reitero que, em princípio, a parte autora deve anexar os documentos essenciais à deflagração da demanda, por época da distribuição a peça inicial, conforme se infere do art. 320, CPC/15. O requerido deve apresentar seus documentos com a contestação, conforme art. 434, CPC. A junta de documentos em fases distintas destas somente seria cabível, em princípio, nas hipóteses tratadas no art. 435, CPC/15: *"É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos. Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o art. 5º."*

No presente caso, porém, dada a complexidade do tema, não há embaraços à complementação da documentação no curso da demanda, conquanto que se respeite ao postulado da isonomia - ou seja, assegurando-se igual facultade a ambas a partes -, e contanto que se respeite o contraditório, de modo que a contraparte possa tomar conhecimento dos documentos juntados, manifestar-se a respeito e promover contraprova.

Na espécie, a autora alegou que a União teria juntado documentos de modo intempestivo, além de complementar sua contestação, incorrendo em preclusão consumativa. Não acolho o argumento. A União apresentou documentos em momento subsequente à contestação, é fato. Mas, a autora fez o mesmo, ao também juntar documentos no curso da demanda. Em ambos os casos, as partes apresentaram elementos probatórios relevantes para a solução desta causa, cumprindo ter em conta também cuidar-se de uma ação civil pública em que se discutem pretensões indisponíveis, relacionadas à proteção do futuro, por conta do acima exposto.

Não acolhi, por conta disso, a objeção da demandante, no que toca à complementação da documentação empreendida pela União Federal.

#### 2.49. PARECER APRESENTADO PELA AUTORA:

Com cognição NÃO EXAUSTIVA - e ressalvando novo exame -, anoto que, com a peça inicial, o instituto autor apresentou instrumento de mandato, estatuto constitutivo, ata de assembleia extraordinária datada de 02 de junho de 2016. Juntou comprovante de inscrição no CNPJ e relatório técnico para embasamento de ação civil pública, subscrito por Carlos Afonso Nobre, do que destaco:

*"1. Explique a relação entre florestas e mudanças climáticas, incluindo o funcionamento das florestas como sumidouro de carbono, as emissões de GEE causadas pelo desmatamento e qualquer outro aspecto que considere relevante.*

*De acordo com o Painel Internacional de Mudanças Climáticas (IPCC, do inglês International Panel on Climate Change), as mudanças climáticas são caracterizadas como mudanças no estado do clima que podem ser identificadas através de mudanças na média e/ou na variabilidade de suas propriedades (como temperatura e regimes de chuvas), que persistem por um longo período de tempo, geralmente décadas ou mais (IPCC, 2012). As mudanças climáticas passaram a receber visibilidade global a partir de meados do século passado, devido às evidências de intensificação de eventos climáticos extremos, como incêndios florestais e ondas de calor, de consequências desastrosas para os seres humanos em diferentes regiões do planeta (AHIMA, 2020; ARRIAGADA et al., 2020; HULME, 2020; MOSER, 2020).*

*Na América Latina e no Caribe (ALC), por exemplo, registros mostram que a temperatura aumentou em torno de 1°C (LI et al., 2015; MAGRIN et al., 2007, 2014). Projeções de mudanças climáticas para essa região apontam para um aumento da temperatura em torno de 7°C até 2100 (MARENGO et al., 2012a). Climas mais secos vêm sendo registrados no oeste da América Central e no norte da América do Sul, abrangendo o norte do Brasil, sul do Peru, Chile, sudoeste da Argentina, Amazônia peruana e Andes (HAYLOCK et al., 2006; MAGRIN et al., 2014). Projeções também apontam para a intensificação de secas, ondas de calor e ciclones tropicais (REYER et al., 2017). Essas tendências climáticas representam um grande risco para os meios de subsistência humanos e as economias de países em diversas partes do mundo, que devem buscar planos de mitigação e adaptação aos seus efeitos (HERRON et al., 2014; MAGRIN et al., 2014).*

*Observações científicas, percepções locais e previsões de modelos indicam que mudanças climáticas graduais e extremas, em particular o aquecimento global, são geradas principalmente por emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) relacionadas a combustíveis fósseis, produção de energia e uso da terra (REBOITA et al., 2014; SALAZAR et al., 2015). As emissões mundiais atingiram 39,4 GtCO<sub>2</sub>eq em 2014. Os países da ALC foram responsáveis por 12,4% (3,9 Gt) desse total (CAIT, 2017). Na ALC, as atividades com potencial para gerar emissões incluem a produção de commodities agrícolas para exportação, mudança no uso da terra e os setores de silvicultura, energia e agricultura. Entre os países tropicais da ALC, as emissões de GEE do Brasil são as mais altas, atingindo 1.730 MtCO<sub>2</sub>eq em 1990, e a máxima em 2004 (no pico do desmatamento na Amazônia) com 3.959 MtCO<sub>2</sub>eq, em seguida diminuindo para 1.929 MtCO<sub>2</sub>eq em 2018 (Dados SEEG. Acesso: 03-Jul-2020).*

*Estima-se que as florestas úmidas na ALC cubram 817 Mha (41%), a maioria na América do Sul (40%), incluindo as florestas de várzea da América Central, Bacia Amazônica, Guiana, a metade norte da Mata Atlântica, e florestas de chuva e nuvem encontradas nas encostas ocidentais dos Andes (EVA et al., 2004). As florestas tropicais úmidas desempenham um papel crucial na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, mantendo as funções do ecossistema e garantindo serviços essenciais para a sobrevivência e o bem-estar humano, como regulamentação climática, refúgio para a biodiversidade e fornecimento de bens (BUSTAMANTE et al., 2016; MEIGS; KEETON, 2018; ZHU et al., 2020). Em escala global, as florestas tropicais da ALC contribuem para o equilíbrio dinâmico dos ciclos biogeoquímicos e hidrológicos, crítico para o sequestro e armazenamento de grandes quantidades de carbono da atmosfera e para a umidade em todo o continente da América do Sul (BRANDO et al., 2008; HOUGHTON et al., 2012). Em escalas locais e regionais, as florestas da ALC proporcionam conforto climático através do efeito de resfriamento (BAKER; SPRACKLEN, 2019; LI et al., 2015) e proporcionam maior resiliência a eventos climáticos extremos, atenuando episódios climáticos como extremos de altas temperaturas da superfície, secas e inundações (GALEANO et al., 2017; MARTIN; WATSON, 2016). As florestas tropicais da ALC removem grandes quantidades de dióxido de carbono da atmosfera (CO<sub>2</sub>) (1,2 ± 0,4 Gt C.ano<sup>-1</sup>) (PAN et al., 2011) e armazenam-no em sua biomassa vegetal, acima do solo e nas raízes e no solo. Os estoques de carbono nessa região representam ~ 49% do carbono total acima do solo nos trópicos, equivalente a cerca de 93 — 120 GtC (GIBBS et al., 2007; MALHI et al., 2006; SAATCHI et al., 2011) e 16,5 — 30 GtC abaixo do solo (FAO, 2015; GUEVARA et al., 2019)."*

Ainda segundo Carlos Nobre, *"A ALC abriga uma grande proporção de áreas protegidas, cuja maior porcentagem está no Brasil (56% do território), ao mesmo tempo em que apresenta as maiores taxas de desmatamento do mundo (HANSEN; STEHMAN; POTAPOV, 2010). Cerca de 24% da perda global de florestas entre 2000 e 2017 ocorreu na ALC, totalizando 120 milhões de ha (HANSEN; STEHMAN; POTAPOV, 2010). Além das altas taxas de desmatamento, evidências têm apontado que grande parte da floresta na ALC já experimenta diferentes níveis de degradação florestal (ARMENTERAS et al., 2017). A degradação florestal consiste no desmatamento parcial da floresta, implicando na perda de diversidade e densidade de biomassa, afetando a capacidade da floresta de fornecer recursos naturais e comprometendo o funcionamento e capacidade de regeneração dos ecossistemas após distúrbios (GHAZOUL et al., 2015; HOUGHTON et al., 2012; SASAKI; PUTZ, 2009). Estima-se que*

aproximadamente 2,4 Mkm<sup>2</sup> de florestas tropicais na ALC estejam em um estado crítico de degradação (ARMENTERAS et al., 2017), sendo que nas áreas protegidas esse número excede 1 Mha (LEISHER et al., 2013). Na ALC, os impactos da mudança do uso da terra nas emissões de GEE estão em grande parte associados à conversão líquida de florestas para outros usos, particularmente culturas agrícolas e pecuária (ARMENTERAS et al., 2017; FAO, 2017). 24% das emissões globais atribuídas a mudanças de uso da terra (22% do total de emissões de 2007 a 2016) (IPCC, 2019) provêm de países da ALC (CAIT, 2017). A principal emissão líquida de carbono do desmatamento vem da queima de biomassa e da perda de carbono do solo (respiração heterotrófica) (VAN DER WERF et al., 2010). A conversão da floresta é seguida principalmente pela queima de biomassa, que pode representar 11-70% dos valores de emissões do desmatamento, liberados principalmente durante a estação seca austral (ARAGÃO et al., 2018; VAN DER WERF et al., 2010). O aumento das emissões de carbono das áreas florestais também tem sido relacionado à fragmentação florestal, através de um aumento na extensão das bordas das florestas vulneráveis a fontes de ignição e dispersão de incêndios (ARAGÃO et al., 2018; BRANDO et al., 2020)."

Ademais, "Estima-se que uma média de 443,4 x 106 tC.ano-1 foram perdidas pelo desmatamento e degradação na América do Sul e América Central entre 1990 e 2000. Esse valor aumentou para a média de 464,8 x 106 tC.ano-1 entre 2000 e 2010 (ACHARD et al., 2014). Essa perda florestal aumentou a liberação de CO<sub>2</sub> na atmosfera para níveis superiores ao total sequestrado (perda = 516,0 ± 69,5; ganho = 191,2 ± 18,2; líquido 324,8 ± 73,5 Tg C.ano-1) (BACCINI et al., 2012), convertendo a floresta de um sumidouro em uma fonte de CO<sub>2</sub> (GATTI et al., 2014; HOUGHTON et al., 2012; PEARSON et al., 2017)."

O professor Carlos Nobre enfatizou que "Reduzir as emissões do desmatamento e da degradação florestal (REDD+) é considerado um custo relativamente baixo (SOARES-FILHO et al., 2016; STERN et al., 2006) e essencial para manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C (IPCC, 2019). Além disso, a regeneração natural da floresta ou a restauração ativa de terras degradadas e improdutivas é uma solução ecológica e natural para enfrentar os desafios atuais e futuros das mudanças climáticas (REID et al., 2018). O potencial de restauração em quase 1 bilhão de hectares de áreas adequadas no mundo e em cerca de 17 milhões de hectares de terras improdutivas e degradadas na Amazônia brasileira oferece uma grande oportunidade para armazenar carbono (BRANCALION et al., 2019), além de agregar valor socioeconômico ao meio ambiente e à floresta permanente, incluindo manejo florestal sustentável (NOBRE, 2019). Na ALC, tais iniciativas foram desenvolvidas em zonas de floresta úmida tropical, focando na restauração, regeneração e diminuição da vulnerabilidade da comunidade às mudanças climáticas (COPPUS et al., 2019)."

Quanto à explicação da relação existente entre as mudanças climáticas e a degradação da Floresta Amazônica, o parecerista sustentou: "Mudanças climáticas graduais e extremas têm sido registradas nas últimas décadas na Amazônia. A temperatura aumentou de 0,6–0,7°C nos últimos 40 anos (MARENGO et al., 2018) e temperaturas máximas mensais aumentaram de 0,04-0,06°C na maior parte da região amazônica (DA SILVA et al., 2019). Observações de longo prazo (últimos 20 anos) indicam que a atmosfera sobre a floresta amazônica está ficando mais seca, devido ao aquecimento global, queima de biomassa e mudanças no uso da terra (como a substituição de florestas para a pecuária), com uma redução da umidade produzida pela floresta, especialmente no sudeste da Amazônia, e eventos cada vez mais fortes de seca e incêndio (incluindo o noroeste da Amazônia) (BARKHORDARIAN et al., 2019). Além de eventos graduais associados ao aquecimento global, a Amazônia brasileira tem enfrentado secas historicamente intensas, como as registradas em 1906, 1912, 1926, 1964, 1986, 1992, 1998, 2005, 2010 e 2015 (NOBRE et al., 2016). A Floresta Amazônica cumpre um papel chave na mitigação e adaptação às mudanças do clima, em especial no Brasil, em função de processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e atmosfera. Os 5,3 milhões de km<sup>2</sup> de floresta amazônica funcionam como um grande sumidouro de carbono, armazenando em média 60 t.ha-1 de carbono acima do solo, e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de carbono anualmente (BRIENEN et al., 2015). A absorção de grande quantidade de carbono pela floresta é responsável por reduzir as emissões líquidas do país com custos relativamente baixos (SOARES-FILHO et al., 2016) na região amazônica, onde 43% do território está sob algum status protegido (SOARES-FILHO et al., 2010). As áreas protegidas ou unidades de conservação, somadas aos territórios indígenas da Amazônia brasileira, detém 58% do estoque total de carbono da Amazônia e são responsáveis por uma proporção significativa do sequestro de carbono que ocorre em toda a região (SOARES-FILHO et al., 2010; WALKER et al., 2019)."

Além disso, "As emissões de carbono nos trópicos são fortemente associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas. O Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), com dados oficiais desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (Decreto no 9.172 / 2017), indicou que entre 1994 e 2010 as mudanças de uso e cobertura da terra (MUT) no bioma Amazônia foram as principais responsáveis por cerca de 74% das emissões nacionais (resultados ainda em consulta pública, MCTI, 2019). Em termos percentuais, o desmatamento da Amazônia foi o responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país em 2018, e 59% das emissões por MUT."

Asseverou, ainda, que "Eventos climáticos extremos, como secas severas associados ao El Niño, são ligados ao aumento de incêndios florestais no sudeste da Amazônia e aumento da mortalidade de árvores e das emissões de GEE para a atmosfera (BRANDO et al., 2014). Embora em geral não sejam incluídas em inventários nacionais de emissão de carbono, emissões causadas por incêndios florestais colaboram de modo substancial para as emissões de GEE (ARAGÃO et al., 2018). Durante o ano de seca severa (ano de El Niño-Southern Oscillation — ENSO) em 1998, por exemplo, a área de floresta queimada por incêndios florestais (3,9 × 106 ha) foi 13 vezes maior do que a área queimada durante o ano médio de precipitação (0,2 × 106 ha) e duas vezes a área de desmatamento anual, resultando em um total de 0,049 a 0,329 Pg de biomassa arbórea morta (ALENCAR; NEPSTAD; DEL CARMEN VERA DIAZ, 2006). De modo semelhante, a incidência de queimadas durante a seca de 2015 foi aumentada em 36% em comparação com os 12 anos anteriores, resultando em emissões brutas de 989 ± 504 Tg CO<sub>2</sub>/ano-1 (ARAGÃO et al., 2018). Aerossóis produzidos por queima de biomassa no final da estação seca influenciam a formação da precipitação e podem atrasar a estação chuvosa na Amazônia (ANDREAE et al., 2015)."

Na sequência, o parecerista sustentou que "Além de combater o desmatamento, conservar as florestas naturais dentro de propriedades privadas e em Unidades de Conservação são de extrema importância para reduzir as emissões líquidas do país relativamente a custos baixos (SOARES-FILHO et al., 2016; STERN et al., 2006), devido a sua função como sumidouro de carbono (PHILLIPS et al., 2017). No período de 1990 a 2002, a remoção de carbono pela floresta somou 3 Gt CO<sub>2</sub>eq, pouco mais de um terço da remoção dos 15 anos seguintes. Esta nova tendência fez com que o setor de mudança do uso da terra e floresta deixasse de ser o principal setor econômico responsável pelas emissões dos GEE líquido desde 2009 (316 Mt CO<sub>2</sub>eq em 2018), dando lugar ao setor agropecuário como principal setor de emissão de GEE líquida no Brasil (492 Mt CO<sub>2</sub>eq em 2018)."

Destaco ainda que, segundo aludido relatório técnico, "A interação do clima e da floresta Amazônica é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática para o Planeta, mantendo um grande estoque de carbono na floresta e sequestrando carbono da atmosfera, ajudando a manter a temperatura abaixo de 2°C, e para o Brasil, amenizando os impactos do aquecimento global por meio do resfriamento da superfície da terra e produção de umidade."

No quesito 3, o demandante questionou sobre a forma com que é medido o desmatamento da Amazônia Legal pelo governo brasileiro e quais as instituições responsáveis por coletar e divulgar esses dados. Questionou ainda o que seriam os sistemas PRODES e DETER e comentou sobre a idoneidade, qualidade técnica e grau de precisão dos dados obtidos através desses sistemas. O professor Carlos Nobre respondeu que "O desmatamento na Amazônia brasileira é monitorado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) desde o ano de 1988, através do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES). O INPE divulga anualmente a taxa de incremento de desmatamento na região, ou seja, a área desflorestada sem considerar o desmatamento dos anos anteriores. Essa taxa é calculada a partir da análise de imagens de satélites, considerando o período de 1 de agosto do ano anterior a 31 de julho do ano cujas taxas serão divulgadas (ano PRODES). Por exemplo, o cálculo da taxa de desmatamento para o ano de 2019 foi baseada em dados de desmatamento obtido entre 01/08/2018 e 31/07/2019. O PRODES adota métodos de sensoriamento remoto para interpretar imagens do satélite americano LANDSAT-5TM e de outros satélites cujas imagens dão suporte à análise de desmatamento, como Landsat-8, SENTINEL-2 e CBERS-4, sendo este último resultado de parceria técnica entre Brasil e China (INPE/CRESDA)<sup>1</sup>. Todas as imagens adotadas no processo de análise de desmatamento podem ser acessadas livremente no próprio site do INPE<sup>2</sup>. A resolução espacial das imagens de satélite utilizadas pelo PRODES para calcular o desmatamento é de 20 a 30 metros, permitindo que o sistema monitore áreas com tamanho mínimo de 6,25 hectares com corte raso, ou seja, onde a vegetação foi completamente removida<sup>3</sup>. Para evitar que uma área desflorestada em anos anteriores seja contabilizada novamente, o PRODES adota uma "máscara" que corresponde a uma mancha espacial com as áreas desmatadas em anos anteriores. Desse modo, o PRODES calcula apenas o incremento de desmatamento a cada ano. Merecem destaque outras iniciativas que vêm sendo criadas com o objetivo de monitorar o desmatamento na Amazônia: o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) e o MapBiomas, que é o resultado de uma parceria entre diversas instituições de pesquisa e universidades. Porém, o grande diferencial do PRODES é a fotointerpretação, que consiste na análise dos polígonos de desmatamento por especialistas e validação das análises das imagens de satélite a partir do trabalho de campo. Devido a todo esse rigor metodológico, o sistema PRODES fornece uma análise precisa do desmatamento da Amazônia, com uma estimativa de erro de apenas 5 a 6%, considerada baixíssima para esse tipo de análise."

Assim, "Enquanto o PRODES fornece resultados anualmente, o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) fornece alertas diários de desmatamento que dão suporte às ações de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA. O DETER foi criado em 2004, como uma das principais medidas do Governo Federal para frear o desmatamento na Amazônia e melhorar os sistemas de fiscalização e punição aos infratores. Até 2015, o DETER emitia alertas de desmatamento de corte raso com áreas mínimas de 25 hectares. Porém, com o aprimoramento da metodologia e a disponibilização de imagens do satélite CBERS-4, o DETER não só reduziu sua área mínima analisada para 5 hectares, como também passou a disponibilizar informações importantes sobre degradação florestal, que consiste na retirada parcial da vegetação. O DETER classifica a degradação florestal em três categorias: corte seletivo, degradação decorrente de extração de madeira e incêndios florestais. A detecção de desmatamento captada pelo DETER corresponde a algo em torno de 60 a 70% do desmatamento mapeado pelo PRODES (ver figura 1). Assim como o PRODES, o DETER não leva em consideração o desmatamento registrado anteriormente."

Além disso, "no final de 2019, o DETER começou a ser aprimorado com a integração de imagens de satélite com maior resolução espacial, e imagens de radar, permitindo análises mais detalhadas do desmatamento. Chamado de DETER Intenso<sup>4</sup>, esse sistema vem sendo aplicado desde fevereiro de 2020 em regiões onde o desmatamento alcançou estado crítico, concentrando-se atualmente em cinco municípios amazônicos: Anapú e Novo Progresso no estado do Pará, Apuí no Amazonas, Candeias do Jamari e Extrema em Rondônia."

O parecerista também apresentou um comparativo entre o DETER e o PRODES, como transcrevo abaixo:

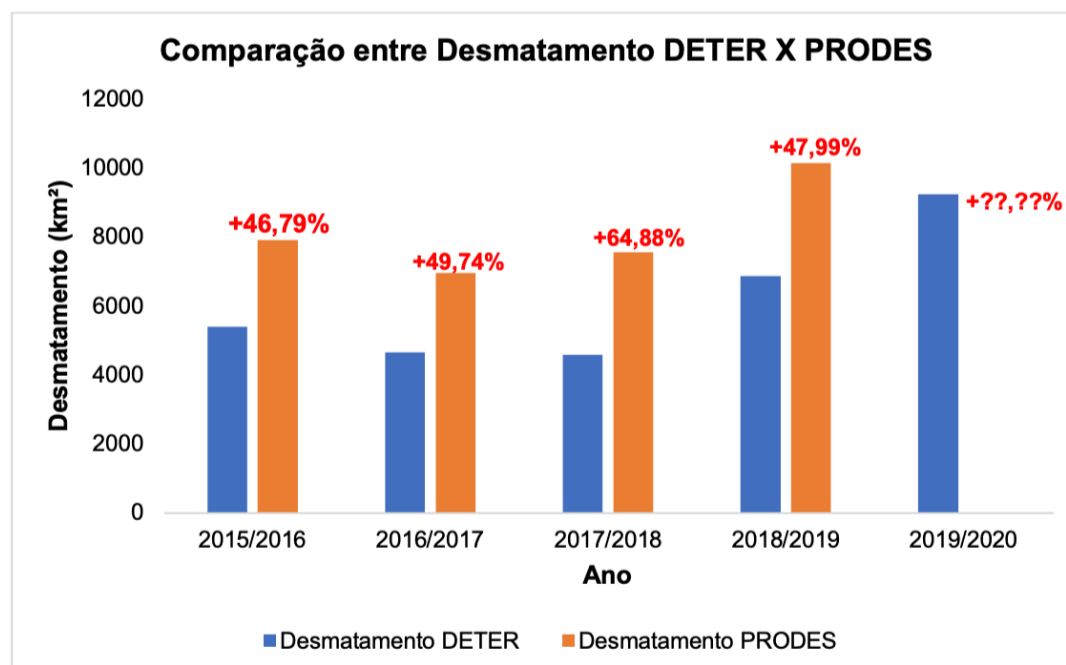


Figura 1: comparação entre os valores de desmatamento medidos pelos sistemas PRODES e DETER no período de 2015 a 2020. O ano de referência 2015/2016 é medido de agosto de 2015 a julho de 2016. Notem os valores consolidados pelo sistema PRODES sempre são maiores do que os do sistema DETER (% de diferença indicado em vermelho). Para o ano de 2019/2020 ainda não é possível saber o valor de desmatamento medido pelo sistema PRODES, mas a diferença mapeada pelos dois sistemas aponta para uma tendência de aumento no desmatamento consolidado, ultrapassando o registrado no período 2018/2019, que foi de 10.129 km². Dados de desmatamento dos sistemas PRODES e DETER estão disponíveis em <http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/>.

O prof. Carlos Nobre também sustentou que "Em relação a idoneidade do sistema PRODES, é possível verificar que seus dados são amplamente utilizados pela comunidade científica. Até o dia 29 de junho de 2020, o sistema foi citado em 1.221 artigos científicos em 411 periódicos<sup>6</sup>, comprovando um alto grau de confiabilidade. Um artigo publicado por Rajão et al. (2017) reafirma a importância dos sistemas desenvolvidos pelo INPE, esclarecendo a abrangência, resolução, frequência e tipo de detecção desenvolvida por instituto e enfatizando a existência de sistemas complementares também desenvolvidos pelo INPE, como o DETER B - que mapeia incêndios, extração seletiva de madeira e degradação florestal - e o TerraClass - que faz uma análise das classes de uso da terra em áreas desmatadas na Amazônia e no Cerrado. Adicionalmente, trabalho recente trouxe

evidências sobre a qualidade do sistema. Ao comparar os dados do sistema PRODES com o do sistema Mapbiomas, Maurano e Escada (2019) identificaram que até 2017, os dados do Mapbiomas subestimaram o desmatamento em 36% em relação ao PRODES, isto é, o PRODES classificava as áreas como desmatadas, enquanto o Mapbiomas as classificava como floresta."

Enfatizou que *"a função principal do sistema DETER é detectar o desmatamento e emitir um alerta em tempo real, e não medir a área desmatada. No entanto, em toda a série histórica desde seu início (2015), o sistema PRODES sempre confirmou suas tendências e, o que realmente ocorre, é que geralmente o sistema DETER tende a mostrar áreas menores de desmatamento devido a uma menor resolução espacial (G1, 2019b)."*

Destacou que *"as emissões de carbono nos trópicos são fortemente associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas (FLEISCHER et al., 2019). Mais de 80% da expansão da agropecuária no Brasil entre 1990 a 2011 ocorreu na Amazônia e Cerrado (LAPOLA et al., 2014), que diretamente, através do desmatamento, ou indiretamente, através do manejo agrícola, resultou em altas taxas de emissão de gases do efeito estufa. Durante a conversão da floresta em áreas agrícolas, a queima de árvores após desmatamento e decomposição da biomassa florestal deixada no solo provoca a liberação de gás carbônico e outros gases do efeito estufa. No setor agropecuário, as emissões ocorrem majoritariamente devido à fermentação entérica do gado e manejo de solos agrícolas (BRASIL, 2015a). Diferentemente do resto do mundo, a trajetória de emissões do Brasil, o 7º país maior emissor de gases de efeito estufa do mundo (2,9% do total mundial), ocorre principalmente em resposta às variações nas taxas de desmatamento causadas por mudanças no uso e manejo da terra (MUT), enquanto no restante do mundo há uma tendência geral de aumento nas emissões impulsionado pelo setor de energia (SEEG, 2018). O Brasil emitiu um total de 63 bilhões de tCO<sub>2</sub>eq (GWP) entre 1990 e 2018 (emissões brutas), sendo quase dois terços desse total (63%) gerados por mudanças de uso da terra (ANGELO; RITTL, 2019). A principal fonte de emissão do setor MUT é o desmatamento, representando 93% do total do setor para o período de 1990 a 2018 (SEEG, 2020). A trajetória das emissões no Brasil foi marcada por altos e baixos, com máximas de 2,8 GtCO<sub>2</sub>eq em 1995 e 3,9 GtCO<sub>2</sub>eq em 2004, sendo destes 75% (2 GtCO<sub>2</sub>eq) e 77% (3 GtCO<sub>2</sub>eq) atribuídos a MUT, respectivamente; e a mínima histórica de emissão de 1,8 GtCO<sub>2</sub>eq em 2012, sendo 41% (767 MtCO<sub>2</sub>eq) atribuídos a MUT (Figura 2). Em 2018, as emissões de 1,9 GtCO<sub>2</sub>eq, embora não tenham sido as maiores desde 1990, representam um aumento de 1,4% em relação a 2017, acompanhando um aumento do desmatamento."*

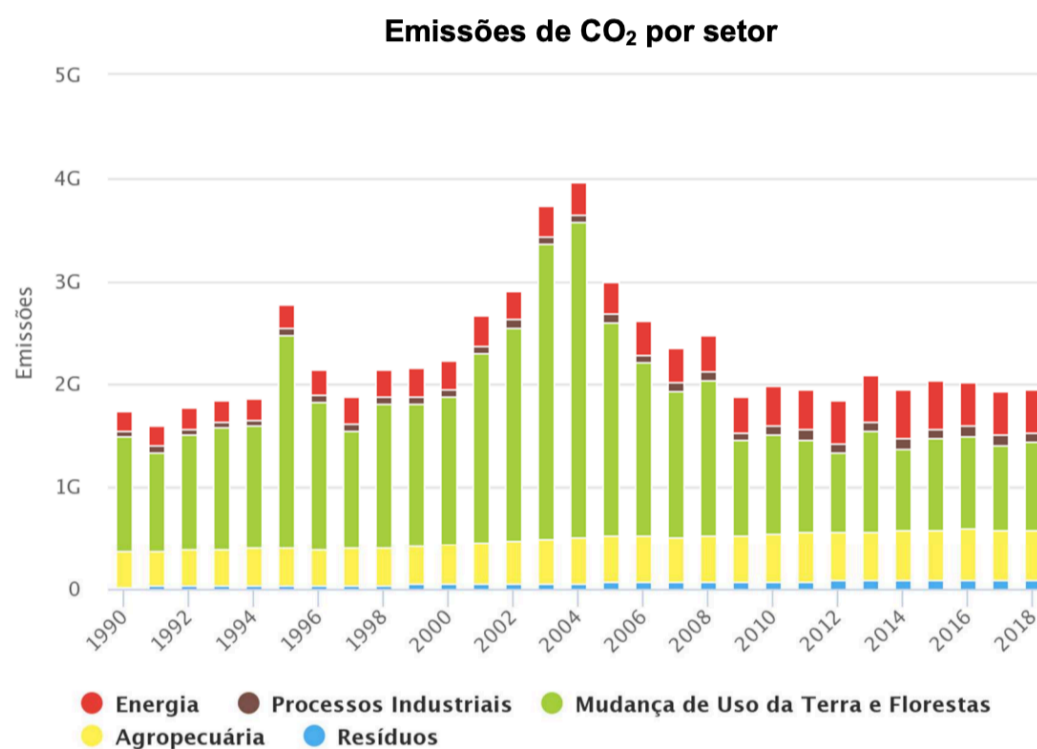


Figura 2: Emissões Brutas de Gases do Efeito Estufa (CO<sub>2</sub> e outros gases) em GtCO<sub>2</sub>eq (GWP-100; IPCC AR5) de cinco setores da economia Brasileira conforme indicado na legenda, no período de 1990 a 2018 (Dados SEEG, <http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/>).

Note-se que, segundo o professor Nobre, *"Comparando as taxas de desmatamento na Amazônia de 1990 a 2016 com as emissões de GEE totais e por mudanças no uso da terra, nota-se o papel predominante do desmatamento na Amazônia sobre as taxas de emissão de GEE no Brasil (Figura 3). Os anos de maior desmatamento na Amazônia, entre 1995 e 2004, quando a taxa alcançou 28 mil km<sup>2</sup> a 29 mil km<sup>2</sup>, respectivamente, foram associados às mais altas taxas de emissão do setor de Mudança do Uso da Terra (2,1 GtCO<sub>2</sub>eq em 1995 e 3,1 GtCO<sub>2</sub>eq em 2004). O declínio das taxas de desmatamento na Amazônia em 2012 para 4,6 mil km<sup>2</sup> resultaram em redução da emissão em 767 MtCO<sub>2</sub>eq para o setor de MUT. O aumento das emissões brutas entre 2017 e 2018 mostrou forte relação com a alta na taxa de desmatamento na Amazônia, superior em 8,5% a do ano de 2017, elevando as emissões do bioma em 44,5 milhões de toneladas, embora este aumento tenha sido parcialmente compensado por uma queda de 10,9% no desmatamento do Cerrado (ANGELO; RITTL, 2019). De um total de 845 MtCO<sub>2</sub>eq gerados em 2018 por mudanças de uso da terra, o desmatamento da Amazônia foi sozinho o responsável pela geração de 499 MtCO<sub>2</sub>eq, mais que todo o setor de Agropecuária, que gerou, no mesmo período, 492 MtCO<sub>2</sub>eq. Em termos percentuais, o desmatamento da Amazônia foi o responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país em 2018, e 59% das emissões por MUT. Este valor foi 0,3% superior ao verificado em 2017 (ANGELO; RITTL, 2019)."*



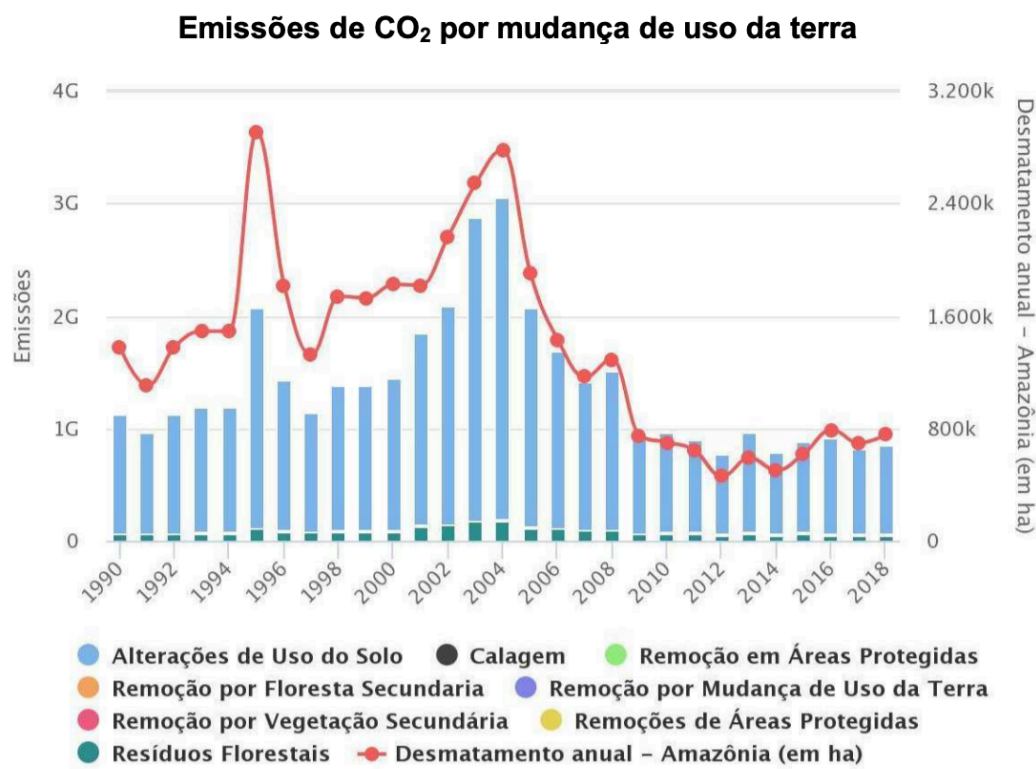


Figura 3: Emissões Brutas de Gases do Efeito Estufa (CO<sub>2</sub> e outros gases) em GtCO<sub>2</sub>eq (GWP-100; IPCC AR5) causadas pelas Mudanças no Uso da Terra e Floresta atribuídas às Alterações de Uso do Solo, Calagem em solos agrícolas e Resíduos Florestais, no período de 1990 a 2018 (Dados SEEG, <http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/>).

Ele tratou também da remoção de gases de efeito estufa. *"A redução do desmatamento na Amazônia e sua influência nas emissões, como as evidenciadas após 2004, são atribuídas a políticas de conservação no Brasil através do aumento de áreas protegidas e Políticas de Controle de Desmatamento na Amazônia (PPCDam) iniciadas na segunda metade de 2000 (ASSUNÇÃO; GANDOOUR; ROCHA, 2015; INPE, 2013; SANQUETTA et al., 2020). O fortalecimento da governança ambiental neste período teria sido a principal razão pela dissociação do mercado de commodities agrícolas em relação ao desmatamento na Amazônia (LAPOLA et al., 2014) contribuindo também para a conservação de florestas primárias, em especial dentro de áreas protegidas e a expansão das florestas secundárias resultantes da conversão de áreas agrícolas em floresta secundária. Essa mudança na dinâmica de uso Emissões de CO<sub>2</sub> por mudança de uso da terra 19 da terra, contribuiu expressivamente para reduzir o impacto das emissões brutas do setor de MUT, por meio da remoção de 8 Gt CO<sub>2</sub>eq de carbono no período de 2003 a 2018."*

Atente-se ainda para o que segue, a respeito da importância da Floresta Amazônica para a estabilidade climática do Brasil e do planeta como um todo.

*"5. Qual a importância do controle do desmatamento da Amazônia para a estabilidade climática no Brasil e no Planeta? O quinto relatório do IPCC sobre mudanças do clima publicado em 2014 (IPCC, 2014) chamou a atenção da comunidade mundial para a necessidade de ação imediata para manter a temperatura global abaixo de 2°C da temperatura registrada no período pré-industrial. Além desse limite, o sistema climático, seria acometido por um crescente número de eventos climáticos extremos, como secas prolongadas e precipitação intensa, trazendo impactos irreversíveis sobre a economia, saúde, e qualidade de vida para os seres humanos e para a biodiversidade. Em cenários pessimistas de emissão de GEE (SRES A2, RCP8.5), o Brasil deverá aquecer em mais de 4°C até o final do século. A temperatura média global aumentou em cerca de 0,85 [0,65<1,06] °C durante o período 1880-2012, e diferentes partes do mundo já sentem as consequências do aquecimento do sistema climático, em especial países com alta vulnerabilidade socioeconômica da América Latina (DA SILVA et al., 2019; IPCC, 2014; MAGRIN et al., 2014). As emissões acumuladas de GEE a partir de 1980 têm atingido um ponto crítico que desafiam a manutenção da temperatura abaixo do ponto de ruptura (tipping point) para um estado irreversível de instabilidade climática global (IPCC, 2014). Isso exige da humanidade uma redução abrupta das emissões em 40 anos, investimentos em uma economia de baixo carbono, existência de sumidouros de carbono em escala oceânica, e aumento da resiliência da biosfera a fim de mitigar os efeitos das mudanças do clima em andamento (PEREIRA; VIOLA, 2018; ROCKSTRÖM et al., 2016; VIOLA; BASSO, 2015). Neste panorama, a Floresta Amazônica cumpre um papel chave na mitigação e adaptação às mudanças do clima, em especial no Brasil, em função de processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e atmosfera."*

*Os 5,3 milhões de km<sup>2</sup> de Floresta Amazônica funcionam como um grande sumidouro de carbono, estocando em média 60 t ha<sup>-1</sup> de carbono acima do solo, e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de carbono anualmente (BRIENEN et al., 2015; PHILLIPS et al., 2017). A remoção de grande quantidade de carbono pela floresta é responsável por reduzir as emissões líquidas do país a custos relativamente baixos (SOARES-FILHO et al., 2016). Além disso, a Floresta Amazônica, por meio do bombeamento da água do solo e liberação para a atmosfera (evapotranspiração) aumenta a produção de nuvens e garante de 35% a 80% da precipitação dentro do ecossistema (MARENGO et al., 2018), causando resfriamento da superfície terrestre e minimizando os efeitos de secas interanuais e ondas de calor (ARIAS et al., 2018; LLOPART et al., 2018; PAVÃO et al., 2017). Esta umidade produzida pela floresta é transportada para os hemisférios sul e norte, garantindo precipitação em regiões remotas e contribuindo para regular a circulação atmosférica em escala continental, mitigando os efeitos do aquecimento global. As emissões de carbono nos trópicos são fortemente associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas."*

*O Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE) (MCTIC, 2018), com dados oficiais desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (Decreto no 9.172 / 2017), indicou que entre 1994 a 2010 as transições de uso e cobertura da terra no bioma Amazônia foram os principais responsáveis por cerca de 74% das emissões nacionais (resultados ainda em consulta pública, MCTI, 2019). De um total de 845 Mt CO<sub>2</sub>eq geradas em 2018 por mudanças de uso da terra, o desmatamento da Amazônia foi sozinho o responsável pela geração de 499 MtCO<sub>2</sub>eq, mais que todo o setor de Agropecuária que gerou, no mesmo período, 492 MtCO<sub>2</sub>eq. Em termos percentuais, o desmatamento da Amazônia foi o responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país em 2018, e 59% das emissões por MUT. Este valor foi 0,3% superior ao verificado em 2017. Além de seus efeitos sobre as emissões de GEE, o desmatamento pode ampliar os impactos de extremos climáticos advindos de mudanças do clima. O leste da Amazônia, por exemplo, pode aquecer mais de 3°C, enquanto a precipitação de julho a novembro pode diminuir em até 40%, causando um atraso no início da estação chuvosa de 0,12 a 0,17 dias para cada 1% de aumento do desmatamento (LEITE-FILHO; SOUSA PONTES; COSTA, 2019). A interação do clima e da floresta Amazônica é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática para o Planeta, mantendo em estoque enorme quantidade de carbono da floresta e sequestrando carbono da atmosfera ajudando a manter a temperatura abaixo de 2° C, e para o Brasil, amenizando os impactos do aquecimento global por meio do resfriamento da superfície da terra e produção de umidade."*

Ademais, *"As projeções indicam que essa transição nas florestas do centro, sul e leste da Amazônia pode ser alcançada quando o aumento da temperatura se aproximar de 4° C, como resultado de uma redução de chuvas, estações secas mais longas e muito mais severas, ou ainda quando o desmatamento atingir 40% da área total da floresta na bacia amazônica"*

*(NOBRE et al., 2016; SAMPAIO et al., 2007). Em um cenário business-as-usual (padrão atual) de influência humana no clima, o desmatamento de 20-25% da Amazônia seria o suficiente para uma transição abrupta do bioma, culminando na redução de até 60% da área de floresta até 2050 (NOBRE et al., 2016). Esta perda massiva da floresta trará impactos irreversíveis aos serviços de regulação climática e hidrológica, em escalas local, regional e continental, essenciais para o bem estar humano (e.g., segurança hídrica, segurança alimentar) e conservação da biodiversidade."*

*Acrescentou que a Floresta Amazônica cumpre papel primordial no tocante à ocorrência de chuvas, em solo brasileiro. "A floresta Amazônica tem um papel essencial na regulação do ciclo hidrológico e produção de chuvas no Brasil. Altas taxas de evapotranspiração (ET) da floresta tropical são fundamentais para o balanço energético da superfície. A água que atinge o sistema radicular das plantas, por meio da chuva interceptada pelo dossel, ou acumulada no lençol freático, retorna para a atmosfera por processos de evaporação da água de superfícies e transpiração das plantas. Este processo conhecido como evapotranspiração realizado na floresta é um dos principais processos formadores de nuvens e chuva em regiões florestadas. Esta umidade transpirada pelas plantas precipita e evapotranspira repetidamente na floresta reciclando a água da chuva."*

*Segundo aludido relatório, "O serviço de reciclagem das chuvas e manutenção da produção de umidade pela floresta em períodos secos são importantes mecanismos que regulam a sazonalidade das chuvas. O sistema radicular profundo das árvores amazônicas ajuda a árvore a captar água armazenada nos níveis mais profundos do solo, garantindo a produção de umidade e liberação para a atmosfera (BRUNO et al., 2006; JIPP et al., 1998; NEPSTAD et al., 1994). Em grande parte da Amazônia, a evapotranspiração é por isso mantida, mesmo durante a estação seca, em algumas situações podendo ser até superior que a estação chuvosa (MARENGO et al., 2018). Estudos mostraram que esse processo é fundamental na dinâmica das estações na região, pois durante a estação seca (FU et al., 2013a), o vapor de água produzido pela floresta cria condições para a entrada de umidade do Oceano Atlântico, dando início à estação chuvosa."*

*Destacou que "A floresta Amazônica tem um papel essencial na mitigação das mudanças climáticas, através da regulação do ciclo hidrológico e resfriamento da superfície da terra mantendo o clima mais ameno. Altas taxas de evapotranspiração (ET) da floresta tropical são fundamentais para o balanço energético da superfície, regulando o aquecimento global e local (DAVIDSON et al., 2012; ELLISON et al., 2017) e garantindo a reciclagem das chuvas em várias áreas do Continente da América do Sul (COE et al., 2017; ELLISON et al., 2017). Em outras palavras, a Amazônia produz chuva e a transferem para outras regiões da América do Sul. A umidade dentro da floresta é sempre alta, com valores médios variando de 15,8 g.kg-1 na estação seca a 17,5 g.kg-1 na estação chuvosa (VON RANDOW et al., 2004), evitando que o sistema solo-planta aqueça o ar, umedecendo e esfriando o microclima (ROCHA et al., 2017; SATYAMURTY et al., 2010). Estudos sugerem que a atmosfera na superfície das florestas pode ser 2° C mais fria e mais úmida que as áreas desmatadas (ARIAS et al., 2018; LLOPART et al., 2018; PAVÃO et al., 2017). O desmatamento na Amazônia pode fazer com que sua região leste aqueça mais de 3° C, que haja uma diminuição de até 40% na precipitação de julho a novembro, e atraso no início da estação chuvosa (0,12 a 0,17 dias por cento a cada 1% de aumento de desmatamento) (LEITE-FILHO; SOUSA PONTES; COSTA, 2019). Com 40% da área desmatada na Amazônia, a precipitação anual seria reduzida entre 5% a 10% na bacia Amazônia (ZEMP et al., 2017). A redução da reciclagem de umidade após a remoção da floresta leva a estações secas mais longas no sul da Amazônia e reduz o fluxo de umidade para o leste da região."*

*Segundo o parecerista, "O mecanismo de resfriamento do ar é mais eficiente em florestas tropicais comparado a outras coberturas terrestres, como de gramíneas, arbustos e culturas não irrigadas." Não apenas isso, "A duração da estação seca pode ser um fator determinante para a savanização da Amazônia, ou seja, a substituição de uma floresta tropical úmida por uma vegetação mais resistente a secas com funcionalidade distinta (NOBRE et al., 2016; NOBRE; SELLERS; SHUKLA, 1991). Uma de suas funções é regular o fluxo dos rios, aumentando a capacidade da bacia para armazenar água e controlar a liberação da água por meio de interações atmosfera-biosfera, evitando assim 27 extremos de descargas de água que levam a fluxos e inundações mais frequentes dos rios (FERNANDO SALAZAR et al., 2018). O desmatamento pode comprometer o balanço hídrico do ecossistema, exemplo pode ser encontrado nas cabeceiras do Xingu na Amazônia, onde altas taxas de desmatamento fizeram com que várias nascentes secassem (DURIGAN; GUERIN; DA COSTA, 2013). A interação do clima e da floresta é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática, reduzindo os impactos econômicos e ambientais das mudanças climáticas globais."*

*Ele versou ainda sobre as consequências da continuidade do desmatamento amazônico: "A Floresta Amazônica cumpre um papel chave na mitigação e adaptação às mudanças do clima, em especial no Brasil, em função de processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e atmosfera. Os 5,3 milhões de km² de Floresta Amazônica funcionam como um grande sumidouro de carbono, estocando em média 60 t ha-1 de carbono acima do solo (RÖDIG et al., 2019), e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de toneladas de carbono anualmente (BRIENEN et al., 2015; PHILLIPS et al., 2017). A remoção de grande quantidade de carbono pela floresta é responsável por reduzir as emissões líquidas do país, ou seja as emissões totais descontando o carbono sequestrado do ar por florestas em áreas protegidas e em regeneração (i.e., secundária), relativamente a custos baixos (SOARES-FILHO et al., 2016). Além disso, a Floresta Amazônica, através do bombeamento da água do solo e liberação para a atmosfera (evapotranspiração) aumenta a produção de nuvens e garante de 35% a 80% da precipitação dentro do ecossistema (MARENGO et al., 2018), causando resfriamento da superfície terrestre e minimizando os efeitos de secas interanuais e ondas de calor (ARIAS et al., 2018; LLOPART et al., 2018; PAVÃO et al., 2017). Esta umidade produzida pela floresta é transportada para os hemisférios sul e norte (DIRMEYER; BRUBAKER; DELSOLE, 2009; STAAL et al., 2018; ZEMP et al., 2014), garantindo a precipitação em regiões remotas (NOBRE et al., 2009) e contribuindo para regular a circulação atmosférica em escala continental (BARKHORDARIAN et al., 2019; MARENGO et al., 2018), mitigando assim os efeitos do aquecimento global."*

*Assim, "O desmatamento e a degradação florestal reduzem o efeito de resfriamento, formação de nuvens, precipitação e sazonalidade climática fornecidos pela floresta tropical úmida (ELLISON et al., 2017; LANGENBRUNNER et al., 2019). Seus efeitos aumentam os riscos relacionados a mudanças extremas do clima (seca, inundação, tempestades) tornando as populações do Brasil mais vulneráveis a desastres socioambientais (BIRKMANN, 2007; IPCC, 2019)." Acrescentou, ademais, que "As emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil foram de cerca de 1,34 milhões de Gt de CO2eq em 1990 e diminuíram para 1,27 milhões de Gt de CO2eq em 2010. A maior emissão de GEE registrada na série histórica, de 1990 a 2010 (IPCC, 1995), ocorreu no ano de 2004 (3,4 milhões de Gt CO2eq) (MCTI, 2016). Em 2005, as emissões de GEE do setor LULUCF representaram 70% das emissões do país, seguidas do setor de Agropecuária e Energia, que contribuíram com 14% e 11%, respectivamente. Em 2010, as emissões do setor de Agropecuária representaram 32%, enquanto os setores LULUCF e Energia emitiram, respectivamente, 28% e 29% dos GEE do País."*

*Além do mais, "O setor LULUCF é extremamente promissor do ponto de vista de sequestro de carbono da atmosfera, principalmente por demandar menos investimentos em tecnologias para obter resultados no médio e longo prazo na emissão de GEE (LA ROVERE et al., 2016; MCTIC, 2017a). Além disso, o Brasil tem a vantagem de ser um país com dimensões continentais e possuir um vasto território propício para a restauração florestal, além do estabelecimento de sistemas agrícolas*

mais sustentáveis, como o sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e os Agroflorestais (SAF), ambos considerados nas metas do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura — Plano ABC (MAPA, 2012). Também se destaca a possibilidade de uso de pastagens degradadas, que em 2018 ocupavam uma área de 94,9 Mha ou 11,16% da área total do País (LAPIG, 2020) e que teriam condições de remover entre 3,79 e 5,507 Mg CO<sub>2</sub>eq por ha ano se recuperadas (BUSTAMANTE et al., 2006; MAPA, 2012). Essas iniciativas, associadas à diminuição do desmatamento e proteção de vegetação natural dentro de Unidades de Conservação e Terras Indígenas, permitiriam não só diminuir as emissões de GEE do País, como também o tornar um sumidouro."

O parecerista apresentou o seguinte gráfico:

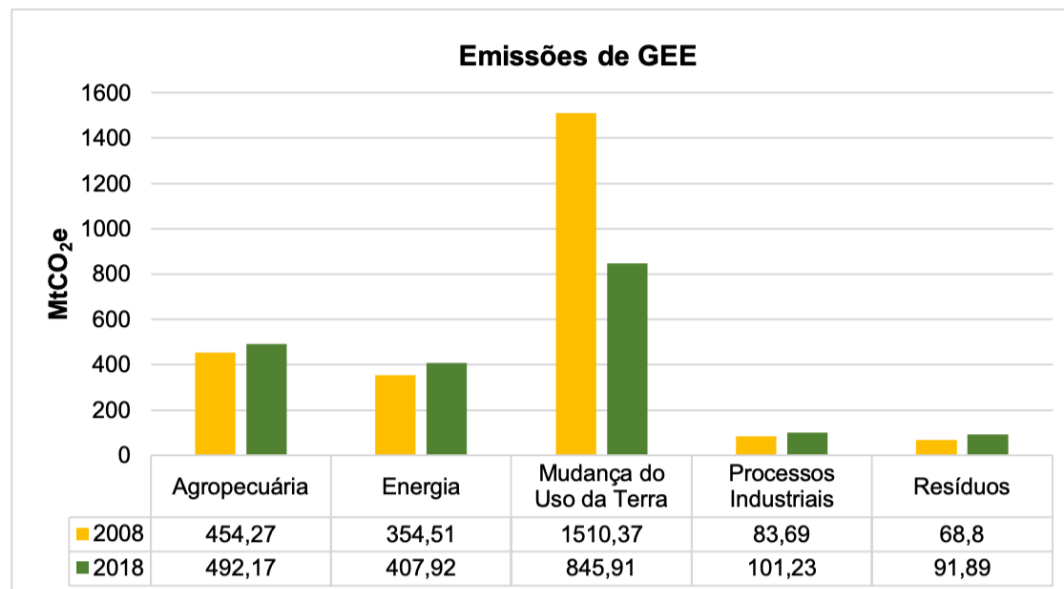


Figura 5: Particionamento das emissões totais brutas de carbono equivalente pelos setores LULUCF (Land Use, Land-Use Change, and Forestry), Energia e Agropecuária nos anos de 2008 e 2018 (Dados SEEG, acesso: 03-Jul-2020).

Discorreu sobre a meta de redução, até o ano de 2020, de 80% dos índices anuais de desmatamento na área da Amazônia Legal, em relação à média identificada nos anos de 1996 a 2005 de 19.625Km<sup>2</sup>, o que significa que ano de 2020 o desmatamento na Amazônia Legal não poderia ter ultrapassado a taxa anual de 3.925,06 km<sup>2</sup>. "A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi estabelecida pela Lei n° 12.187/2009 e editada pelo decreto no 9.578/2018. As metas propostas no âmbito da PNMC em 2009 foram de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do país entre 36,1% e 38,9% com relação às emissões projetadas até 2020 (3.236 milhões tCO<sub>2</sub>eq), tendo como base dados para definição das metas o 1° Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Para o setor de LULUCF, a projeção até 2020 era de 1.404 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, estimativa referente ao anexo da Lei n° 12.187/2009 e aos Decreto n° 7.390/2010 (revogado) e n° 9.578/2018 (substituto ao anterior), que regulamenta a PNMC. No âmbito do setor LULUCF, as ações de mitigação relacionadas a esses planos seriam: i) redução de 80% nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal sobre a média verificada entre os anos de 1996 a 2005; ii) redução de 40% das taxas anuais de desmatamento no bioma Cerrado em relação ao padrão confirmado entre os anos de 1999 a 2008; iii) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; iv) expansão do sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) em 4 milhões de hectares; v) ampliação da prática de plantio direto em 8 milhões de hectares; vi) aumento do plantio florestal em 3 milhões de hectares."

Segundo o prof. Carlos Nobre, "Com uma redução de 80% do desmatamento como meta para 2020 para a Amazônia Legal (isto é, 3.925 km<sup>2</sup>), as emissões seriam reduzidas em 761,8 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, de forma a totalizar 190,5 milhões de tCO<sub>2</sub>eq para o bioma Amazônia em 2020. Ao considerar a redução de 40% do desmatamento para o bioma Cerrado em 2020 (isto é, 9.420 km<sup>2</sup>) e, conseqüentemente, emissões associadas de 193,77 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, isso representaria uma redução de 129,18 milhões de tCO<sub>2</sub>eq com relação àquelas projetadas. Esse montante representa 43% das remoções previstas para o Brasil até 2020. Vale ressaltar que nesta análise não são consideradas as remoções (ou sequestro) de carbono por reflorestamento e pelas demais ações de mitigação previstas no âmbito do Plano ABC (emissões líquidas)."

Quanto às causas do desmatamento da Floresta Amazônica, sustentou que "Com os três maiores estados em extensão territorial do Brasil, a Amazônia apresenta hotspots de desmatamento distribuídos por toda a região, cujas causas e dinâmicas são particulares. Historicamente, o desmatamento esteve concentrado na região do "Arco do desmatamento", também conhecida como "Arco do fogo", que corresponde a uma zona composta por 256 municípios (33% dos 772 municípios que compõem a Amazônia legal) que concentram em torno de 75% de todo o desmatamento amazônico. Considerada uma zona de intensa expansão agropecuária, o Arco do desmatamento parte da fronteira do estado do Pará com o Maranhão, seguindo pela fronteira do Pará com o Tocantins e Mato Grosso e adentrando o estado de Rondônia, possuindo um formato espacial em forma de arco. Além dos altos índices de desmatamento e ocorrência de fogo (INPE, 2019), os municípios localizados no Arco do desmatamento também são caracterizados por um elevado número de efetivo bovino (IBGE, 2019) e conflitos agrários."

Discorreu sobre o desmatamento por categorias fundiárias, indicando: "Estima-se que mais de 60% de todo o desmatamento na Amazônia tenha ocorrido no interior de propriedades privadas e assentamentos (Tabela 1), com contribuição crescente das áreas Protegidas. (...) Com base nos resultados do PRODES, tanto as UCs quanto as TIs têm aumentado sua participação no desmatamento na região. No período de 2008 a 2019, 9% do total de desmatamento na Amazônia ocorreu em UCs e 3% em TIs. Porém, só no ano de 2019 essa porcentagem aumentou para 10,5% em UCs e 4,5% em TIs. A localização das UCs com os maiores índices de desmatamento está em zonas de intenso desmatamento. A UC líder em desmatamento na Amazônia é a Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, no sudeste paraense, que perdeu no ano de 2019, 436,13 km<sup>2</sup> de floresta. A segunda colocada nesse ranking é a FLONA Jamanxim, localizada em outro hotspot de desmatamento no Pará, na região sudoeste do estado, no município de Novo Progresso. (...) As quatro TIs com as maiores áreas desmatadas na Amazônia em 2019 estão no Pará, na região foco de desmatamento no sudeste do estado. As TIs Ituna/Itatá (119,85 km<sup>2</sup> desmatada), Apyterewa (85,26 km<sup>2</sup> desmatada), Cachoeira Seca (61,28 km<sup>2</sup> desmatada) e Trincheira Bacajá (34,59 km<sup>2</sup> desmatada) estão nos arredores dos municípios de Altamira e São Félix do Xingu, atuais líderes em desmatamento na Amazônia. O desmatamento nestas Áreas Protegidas foi intensamente divulgado na mídia no decorrer de 2018 a 2020."

O relatório veiculou gráfico como segue:

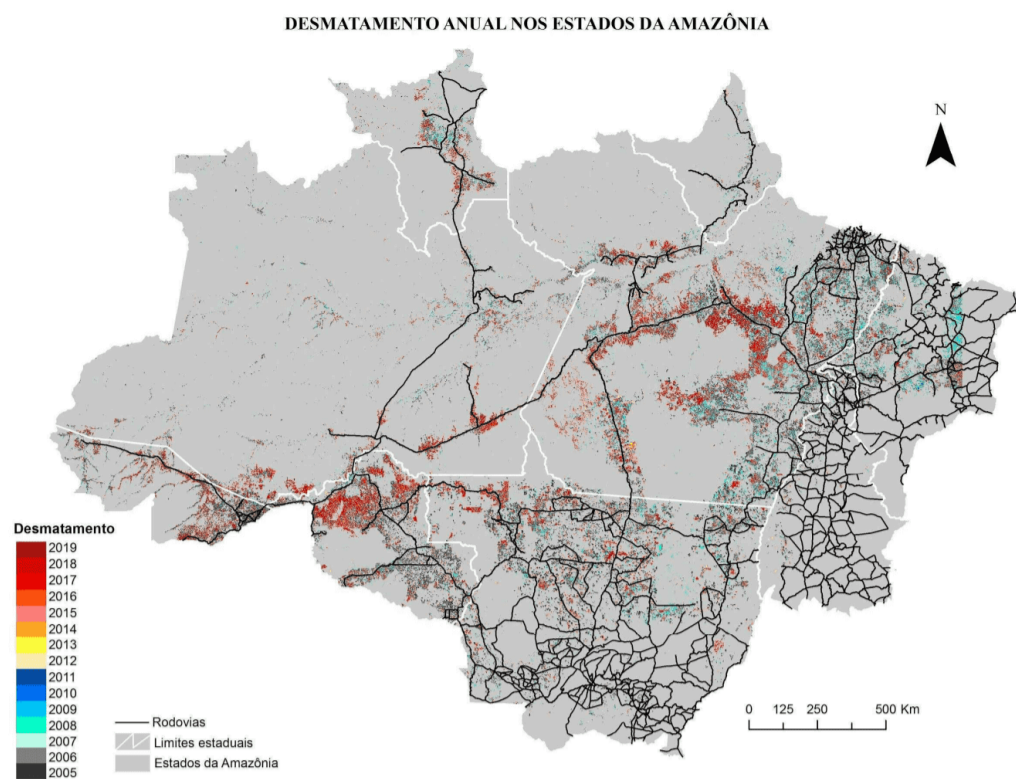


Figura 9: Mapa de desmatamento anual nos estados da Amazônia. Fonte: Produzido pelo autor

Ademais, note-se que - segundo o relatório - "Uma das causas mais complexas do desmatamento na Amazônia está em sua estrutura agrária. A falta de regularização fundiária estimula o mercado de terras, grilagem, ocupação de terras públicas e conflito em áreas já destinadas que possuem recursos naturais de alto valor econômico (ex. madeira e minério) (ALDRICH et al., 2012; ALSTON; LIBECAP; MUELLER, 2000; BRITO et al., 2019). Além do baixo preço das terras amazônicas (quando comparado ao sul e sudeste do país) e da intensa atividade de grilagem, a região também tem problemas devido a sua vasta extensão de terras públicas sem designação. Estudo de Azevedo-Ramos et al. (2020) apontou que a maior parte das terras sem designação no Brasil está na região amazônica, somando uma área de 49,8 milhões de hectares (37,2 Mha estaduais e 17,1 Mha federais). O desmatamento dessas áreas no período de 1997 a 2018 somou mais de 2,6 Mha. A maior parte desse desmatamento (56,5%) está concentrada no estado do Pará. Outro dado importante levantado por esse estudo é que 23% (11,6 Mha) de toda a área sem designação na Amazônia foi registrada no Cadastro Ambiental Rural (CAR) como propriedades privadas, evidenciando a ocupação irregular de terras públicas. Além disso, são nestas propriedades declaradas onde se concentra mais de 80% do desmatamento total das florestas sem designação na região. O desmatamento em terras públicas e exploração de recursos naturais, especialmente de madeira, são particularmente complexos para serem punidos, pois a menos que ocorra o flagrante, é quase impossível que os agentes de fiscalização encontrem os responsáveis legais pelos crimes ambientais."

A pecuária seria a atividade com maior impacto a Floresta Amazônica: "Atualmente, a pecuária é considerada a atividade de maior impacto no desmatamento na Amazônia, estima-se que mais de 60% de toda a área desmatada na região tenha sido convertida em pastagem (INPE/EMBRAPA, 2018). E embora haja mecanismos de regulação de acesso ao mercado, como o TAC da carne e Moratória da Soja, estudo de Garcia et al. (2020) para a Chain Reaction Research trouxe evidências contundentes que a dinâmica de desmatamento e fogo na Amazônia são mais intensas próximos de frigoríficos e silos de soja. Nesse sentido, estudos têm enfatizado a necessidade de apoio às cadeias de valor para produtos da sociobiodiversidade, com a inserção de comunidades locais e agregação de valor a produtos da natureza que possam competir com os modos tradicionais da agropecuária." Quanto às políticas de redução do desmatamento, o parecerista disse "De 2004 a 2012 as taxas de desmatamento na Amazônia caíram 84% (INPE, 2020). Durante esse período, uma série de políticas públicas e medidas do setor produtivo de combate ao desmatamento foram direcionadas para a resolução de problemas chave que estimulavam as práticas de desmatamento na região. Nesse contexto, a criação do PPCDAm é considerada um marco nas políticas públicas para a Amazônia, convertendo somente em sua primeira fase (2004 — 2008), mais de 25 Mha de terras em Unidades de Conservação federais e homologando mais de 10 Mha de Terras Indígenas. Ao mesmo tempo, a melhoria e criação de instrumentos para monitoramento do desmatamento e o maior investimento nas ações de fiscalização, não só foram cruciais para a proteção da floresta e punição de infratores ambientais, como também disseminou a ideia de que o Estado brasileiro assumia o combate ao desmatamento como uma de suas prioridades."

Argumentou, na sequência, que "Em um cenário de intensa discussão sobre desmatamento e um foco cada mais evidente em suas causas, o lançamento do relatório do Greenpeace Eating up the Amazon (GREENPEACE, 2006) que associava diretamente uma grande rede de fast food ao desmatamento na Amazônia, aumentou a pressão sobre os setores associados ao agronegócio. Em 2006, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), que juntas controlavam 92% de toda a produção de soja no Brasil, lançaram a Moratória da Soja, fechando o mercado aos produtores do grão com registros de infrações ambientais. O sucesso da Moratória da soja na diminuição das taxas de desmatamento, especialmente no estado do Mato Grosso, foi destacado por Gibbs et al. (2015), que salientou a importância do mecanismo como um instrumento complementar às ações públicas, pois conseguia controlar um importante setor com potencial de desmatamento que estava fora do domínio do estado."

Atente-se para a resposta ao quesito 13:

"13. A que fatores podem-se atribuir o aumento de 29,5% do desmatamento da Amazônia da série 2018 (agosto de 2017 a julho de 2018) para a série 2019 (de agosto de 2018 a julho de 2019) registrado pelo PRODES, quando o desmatamento anual da Amazônia passou de 7536km<sup>2</sup> para 9762km<sup>2</sup>? O PRODES divulgou em junho de 2020 a taxa consolidada de desmatamento na Amazônia que é superior (3,7%) a área de 9.762km<sup>2</sup> estimada e divulgada em 2019. O salto de área para 10.129 km<sup>2</sup> representa um aumento de 34% em relação ao ano anterior. Valor superior à taxa de 2019 foi registrado pela última vez no ano de 2008, quando a área desmatada na Amazônia somou 12.911km<sup>2</sup>. Com um padrão crescente desde 2017, o desmatamento na Amazônia parece ter respondido às propostas de mudanças nas políticas fundiárias, aos cortes no orçamento das ações de combate ao desmatamento e ao desmonte de órgãos responsável pela fiscalização ambiental e demarcação de terras na Amazônia (JOHNSON DE AREA et al., 2019).

Além disso, as constantes sinalizações por parte do governo brasileiro, em especial do Presidente da república, de apoio a atores que desmatam a floresta, de ataques aos órgãos responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do desmatamento na região, bem como a falta de apoio às comunidades tradicionais da Amazônia, também pode ser entendido como estímulo ao desmatamento e conflitos na região. Caso mais recente ocorreu no início de agosto de 2020, na região sudoeste do Pará, no município de Jacareacanga, quando uma

operação de combate ao garimpo ilegal foi suspensa por intermédio do Ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, fortalecendo a discussão sobre a liberação de exploração mineral em territórios indígenas (G1, 2020; ESTADO DE MINAS, 2020). A questão fundiária é historicamente um dos principais motores de desmatamento na região e também é um dos temas que mais vem sofrendo alteração na legislação (BRITO et al., 2019; ROCHEDO et al., 2018). Em julho de 2017 a Lei nº 13.465 anistiou a ocupação irregular de terras públicas ocupadas até 2008, permitiu a regularização de áreas até 2.500 ha, além de fixar valores baixos para a alienação de terra, as quais poderiam ser negociadas a um valor entre 10% a 50% da pauta de valores estipulados pelo INCRA. Em 2019, a MP 910, também conhecida como "MP da grilagem", propôs mais alterações nas normas de regularização fundiária, sugerindo a regularização de terras ocupadas ilegalmente até 2014 em imóveis residenciais até 2018."

A isso se soma que "Também merece destaque a situação das Terras Indígenas na Amazônia. Ainda em 2017, a Portaria nº 68 da União burocratizou o processo de demarcação de Terras Indígenas criando um Grupo Técnico Especializado – GTE que seria responsável pela análise e aprovação das demarcações. Tal Portaria gerou repúdio entre representantes de povos grupos indígenas em todo o Brasil, que a declararam a Portaria como inconstitucional e uma afronta a seus direitos originários à terra. Em 2019, o Relatório do Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2019) mostrou que além do congelamento das demarcações de TIs, o desmatamento disparou no interior das TIs na Amazônia, aumentando mais de 50% de 2017 a 2018, o mesmo ocorreu com o número de casos de invasão de TIs. De acordo com o PRODES, em 2019 o desmatamento no interior de TIs registrou o marco de 490,8 km<sup>2</sup>, com a Terra Indígena Ituna/Itatá como a TI com a maior área desmatada na Amazônia. Vale mencionar que em abril de 2020, após uma equipe de reportagem do Fantástico acompanhar uma operação do IBAMA na TI Ituna/Itatá onde flagraram intensa atividade garimpeira, o Ministro do Meio Ambiente exonerou do cargo o agente do IBAMA chefe da operação."

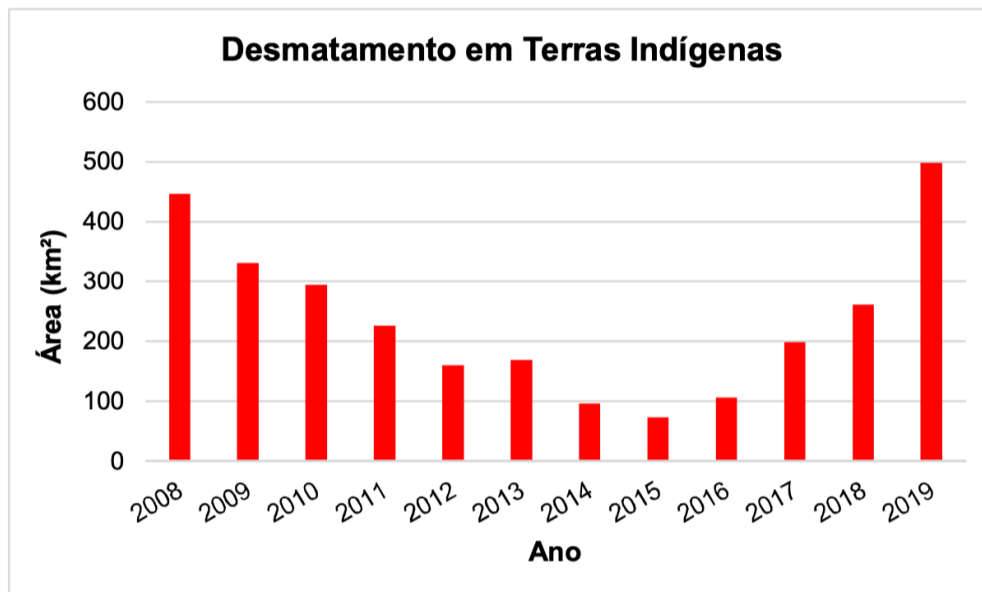


Figura 10: desmatamento, em km<sup>2</sup>, em terras indígenas, entre os anos de 2008 e 2019. Fonte: PRODES/INPE; dados disponíveis em: [http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/increments](http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments).

Anotou, aliás, que: "Outra medida de grande impacto, foi a MP 886 de 2019, que transferiu a responsabilidade pela demarcação de terras indígenas da Funai para o Ministério da Agricultura, que passava então a ser responsável pela demarcação de terras indígenas, inclusive em zonas de expansão e conflito com o agronegócio. Além disso, as pressões pela abertura das TIs a atividades econômicas externas se intensificaram. No início de 2020 entrou em tramitação a PL 191/2020 que prevê a criação de normas para pesquisa de lavra mineral e potenciais para aproveitamento hidrelétrico no interior de TIs." Discorreu sobre o comprometimento do orçamento do IBAMA, por ausência de repasses por parte do Congresso e do Poder Executivo Federal, ao tempo em que tratou das atuações promovidas.

Além disso, "A criação de mecanismos que burocratizam e dificultam a aplicação de multas, como a criação das audiências de conciliação (Decreto nº 9.760/2019), que exigem uma audiência de negociação das multas entre fiscais e infrator, tende a diminuir o efeito das punições das fiscalizações ambientais. Isto ocorre devido às limitações administrativas do próprio IBAMA em realizar essas audiências e as características do processo de aplicação de multas que pode permanecer pendente até o fim das negociações, sem que isso afete os benefícios obtidos pelo infrator pelo crime praticado. Nesse contexto, também cabe ressaltar a existência de uma série de recursos jurídicos que são geralmente adotados por parte do infrator para prolongar os processos, que somado à incapacidade administrativa do órgão no trato das multas, contribui para que as multas prescrevam (após três anos sem movimentação jurídica) (CGU, 2019). Análise feita pela Controladoria-Geral da União (2019) aponta que processos de multas paralisados por barreiras de infraestrutura e pessoal no órgão somam R\$ 20,8 bilhões. Adicionalmente, a baixa taxa de pagamento das multas também tiram o efeito de dissuasão das fiscalizações ambientais. Análise feita pelo Tribunal de Contas da União estimou que apenas 6% das multas aplicadas entre 2011 e 2014 foram pagas."

Destacou: "Os problemas na fiscalização ambiental desencadeiam um efeito cascata que afeta diversos mecanismos de governança. Por exemplo, a Moratória da Soja, o TAC da Carne e a Resolução nº. 3545/2008 (que impede que bancos concedam crédito rural a produtores com irregularidade ambiental) que acessam do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) para executarem suas normas. Em junho de 2020, uma ação foi aberta por deputados na Justiça Federal contra o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, o presidente do IBAMA, Eduardo Bim, e a União devido a omissão de dados no Sicafi, desde outubro de 2019."

Ademais, quanto ao potencial de inibição do desmatamento, decorrente de institutos jurídicos, o parecerista disse que "Políticas e ações do governo que podem estimular o desmatamento estão ligadas ao fortalecimento das suas causas fundamentais tais como: as lacunas na regularização fundiária e concessão de terras apropriadas ilegalmente; anistia ao desmatamento ilegal; isenção de recuperação de áreas desmatadas; desafetação de áreas protegidas; desmantelamento dos órgãos de fiscalização; aprovação de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia sem planos de mitigação de impactos; diminuição do orçamento dos órgãos ambientais; e desestruturação de programas e planos voltados ao combate ao desmatamento."

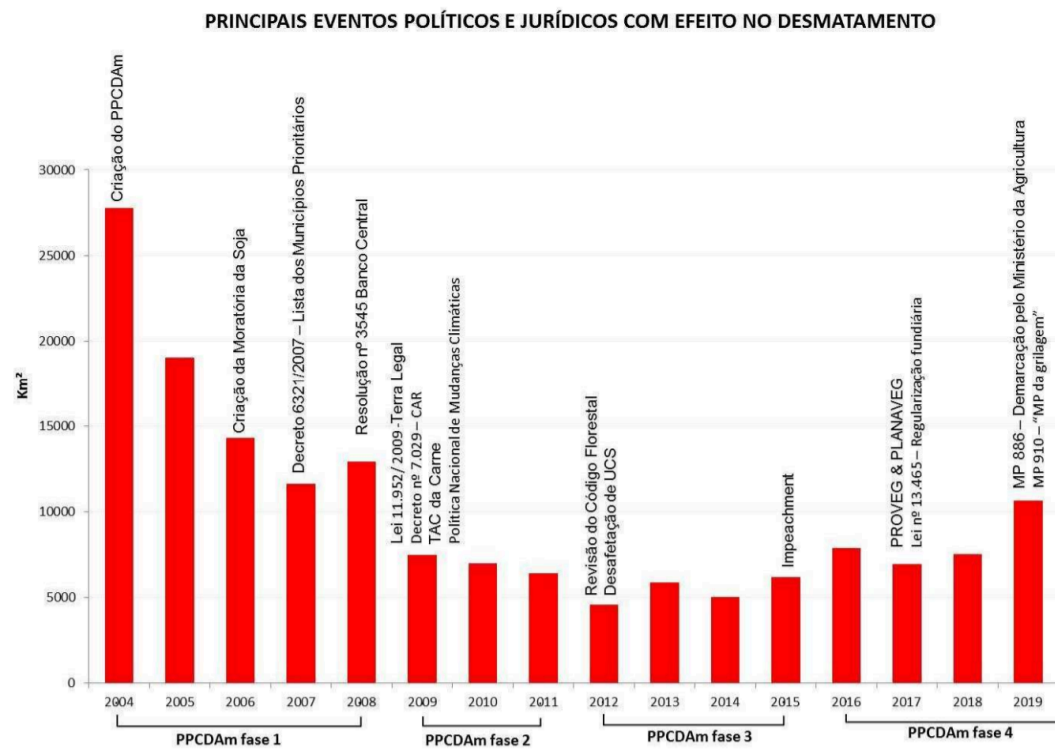


Figura 13: Taxas de desmatamento e principais eventos políticos. Fonte: elaborado pelo autor.

Tratou dos dados do PRODES consolidados no final de 2019 e atualizados em junho de 2020, referente ao desmatamento no período de agosto de 2018 a 31 de julho 2019, e com os dados do DETER divulgados em agosto. "Com base na série temporal do DETER para o período 2016 e 2020, considerando os meses de maiores áreas desmatadas, é possível observar que o DETER corresponde às variações das taxas de desmatamento, chamando a atenção para o aumento brusco das áreas desmatadas a partir de julho de 2018 que culminou na marca de 10.129 km<sup>2</sup> de desmatamento em 2019." O relatório veiculou comparação entre os dados do PRODES e do DETER.

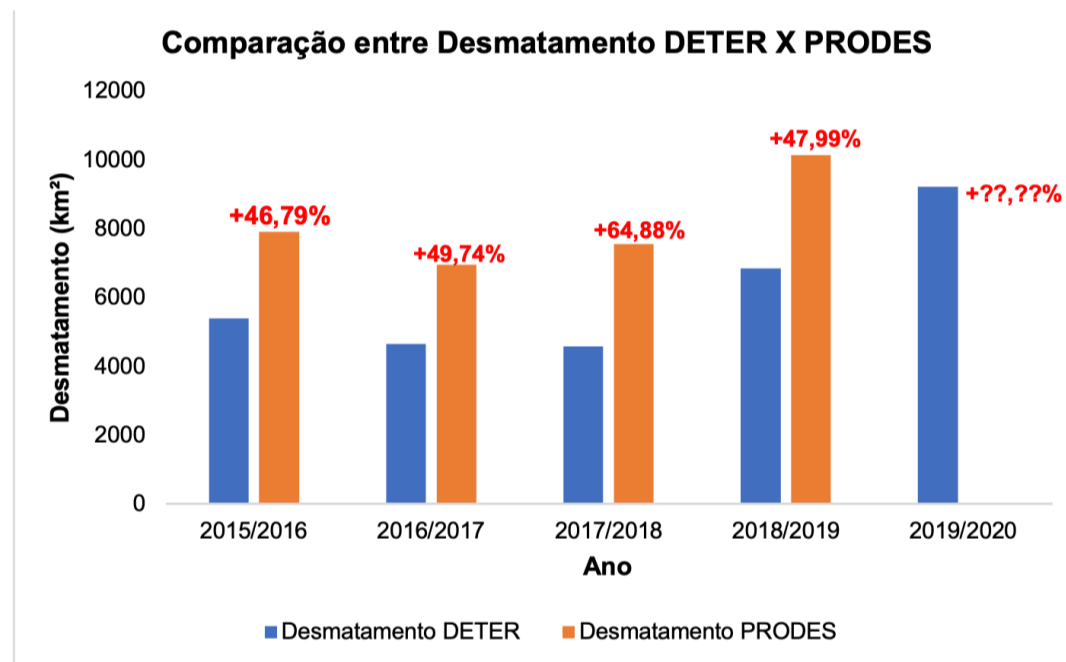


Figura 15: Comparação entre os valores de desmatamento medidos pelos sistemas PRODES e DETER no período de 2015 a 2020. O ano de referência 2015/2016, por exemplo, começa em agosto de 2015 e termina em julho de 2016. Notem que os valores consolidados pelo sistema PRODES sempre são maiores do que os do sistema DETER (% de diferença indicado em vermelho). Dados de desmatamento dos sistemas PRODES e DETER estão disponíveis em <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.

Aduziu que "De acordo com a tendência mais recente das taxas de desmatamento e os últimos dados do DETER, o Brasil não deve atingir a meta estipulada na PNMC para 2020 no período esperado. A menor taxa de desmatamento registrada foi em 2012, com uma área de 4.571 km<sup>2</sup>, em um contexto onde o padrão de desmatamento ainda era decrescente. Além disso, mesmo não alcançando as metas da PNMC, o Brasil ainda tem o compromisso assumido da meta NDC (Contribuição Nacionalmente Determinada), ratificada pelo Acordo de Paris em 2016, de redução de emissões de 37% até 2025, em relação aos níveis de 2005, e de 43% até 2030. Diante deste compromisso global do Brasil, e considerando os riscos iminentes de mudança do clima irreversível, com impactos sobre economia, qualidade de vida, e integridade dos ecossistemas naturais, as ações de mitigação são urgentes."

Assim, "Isso indica que no atual contexto, com todas as mudanças legais e problemas orçamentários já salientados em resposta às perguntas anteriores, seria necessário um grande comprometimento por parte do governo brasileiro em combater o desmatamento na Amazônia. Primeiramente, seria necessário fortalecer as ações de todos os eixos do PPCDAm, em especial, dando suporte imediato às ações de fiscalização e melhorando a infraestrutura administrativa e de pessoal para os órgãos de fiscalização como IBAMA e ICMBIo e aos órgãos responsáveis pela regularização fundiária, como o INCRA e a FUNAI." Destacou o relevo das políticas de recuperação de áreas degradadas.

Atente-se ainda para o seguinte:

"17. Que paralelos podem ser feitos entre as simulações constantes no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm e a realidade fática do desmatamento da Amazônia Legal?"

As simulações para o desmatamento na Amazônia proposta pelo PPCDAm estão alinhadas às metas previstas na Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), que estabelece uma redução de 80% do desmatamento na Amazônia até 2020 (o equivalente a 3.925 km<sup>2</sup>). Até 2016, ano em que a fase 4 do PPCDAm se inicia, a taxa reduziu 59% em relação à média base, que é 19.625 km<sup>2</sup>. A partir de então, para que a meta fosse alcançada seria necessária uma queda brusca no desmatamento, semelhante às alcançadas nos primeiros anos do PPCDAm. Para tanto, as simulações do PPCDAm sugerem que seria necessária uma diminuição de aproximadamente 1000 km<sup>2</sup> por ano de 2016 a 2020. Apesar da curta diminuição das taxas de desmatamento de 2016, um novo padrão de crescimento foi assumido desde então na Amazônia, comprometendo o compromisso brasileiro de redução das taxas de desmatamento e de emissões de CO<sub>2</sub>. Em 2019, o desmatamento de 10.120 km<sup>2</sup> foi o maior da última década, sendo acompanhado por altos índices de degradação florestal e ocorrência de fogo. A diferença entre a taxa de desmatamento simulada pelo PPCDAm e a registrada para o ano de 2019 é superior a

5.000 km<sup>2</sup>, ou seja, a diferença entre a taxa simulada e a observada é superior à meta de redução prevista para um intervalo de quatro anos (2016 a 2019) (Figura 16). Como já exposto anteriormente, além da alta probabilidade de o Brasil não atingir sua meta para 2020, a taxa de desmatamento a ser alcançada em 2020 também deve superar as taxas alcançadas nos últimos 11 anos."

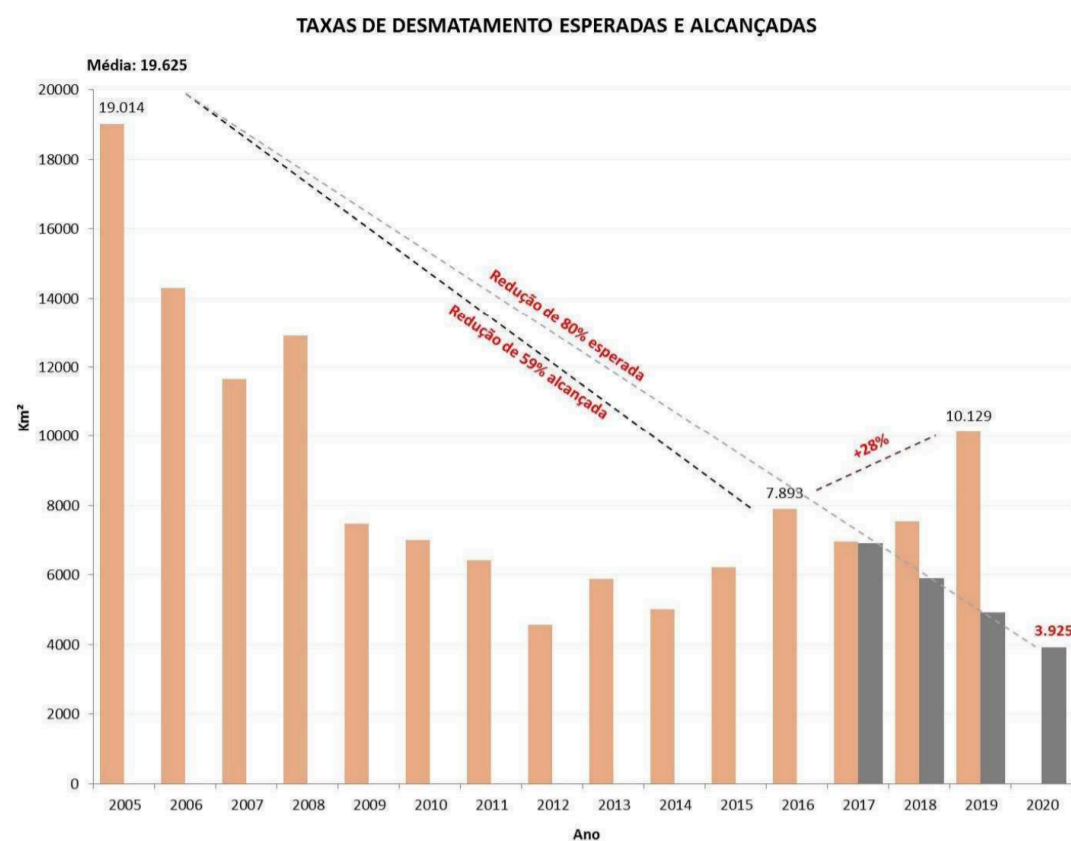


Figura 16: Taxas de desmatamento real e simulado e metas definidas. Fonte: elaborado pelo autor.

O estudioso Carlos Nobre argumentou: "A construção de todas as fases do PPCDAm levou em consideração as sugestões de estudiosos sobre a dinâmica do desmatamento na Amazônia. A concepção dos eixos do programa, por exemplo, foi baseada em contradições históricas tanto na política, por exemplo entre as políticas de conservação e as fundiárias, como no tipo de incentivo econômico para atividades na região, que no PPCDAm buscavam diferir do antigo modelo que incentivava à atividades que promoviam o desmatamento. A partir da fase II, a preocupação em se adequar às sugestões feitas por avaliadores de cada fase anterior e considerar o contexto do padrão de desmatamento ficou mais evidente."

Acrescentou, ademais, o seguinte:

"Necessidade de inclusão das UCS e TIS em todos os eixos do PPCDAm como alvos de prioridade contínua tanto dos mecanismos de fiscalização como das ações de incentivo às iniciativas de produção sustentáveis para seus habitantes. A partir de 2012, várias UCs criadas no âmbito do PPCDAm sofreram processos de desfetação e mudança de status de proteção em prol de projetos de infraestrutura como construção de usinas hidrelétricas (MP 558/2012) e para abertura de ferrovia para exportação de commodities agrícolas (MP 758/2016). Outro agravante é alto registro de propriedades cadastradas no CAR que estão no interior de áreas protegidas (MARTINS; NUNES; SOUZA, 2018).

Uma complexidade adicional nesses casos resulta da baixa comprovação de títulos de terra na Amazônia. Em 2019, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, sugeriu o uso do fundo Amazônia para ressarcir e remanejar os proprietários de terra do interior de áreas protegidas, o que gerou grande debate e posicionamento dos países financiadores do fundo (Alemanha e Noruega).

- Ausência de ações de combate ao desmatamento em assentamentos rurais. Mesmo estando entre a classe fundiária que mais desmata, os assentamentos não receberam grande atenção das ações de fiscalização no âmbito do PPCDAm. Em 2012, a revisão do Código Florestal Brasileiro isentou os assentamentos de recomporem suas áreas ilegalmente desmatadas. Estudos em áreas de expansão agrícola também tem anunciado o intenso comércio de terras em assentamentos envolvendo aluguel e vendas ilegais de propriedades (COSTA, 2016b; VALADÃO, 2019).

- Falta de monitoramento contínuo dos municípios após a saída da lista dos municípios prioritários. Estudos de Arima et al. (2014) e de Bizzo e Farias (2017) mostram que municípios seguem padrões diferenciados de desmatamento após a saída da lista, o que pode estar a uma série de fatores que variam desde a sinalização do governo no sentido de afrouxar as normas ambientais como contextos socioeconômicos regionais. Esse comportamento salienta a necessidade da criação de mecanismos de acompanhamento desses municípios por estarem em zonas de intensa dinâmica de desmatamento e, portanto, mais propícios a uma retomada do taxas elevadas de desmatamento.

- Foco em cadeias produtivas sustentáveis. Ações do PPCDAm de incentivos às atividades sustentáveis tem se pautado majoritariamente na concessão de créditos e adoção de tecnologias voltadas ao aumento da produtividade das práticas de agricultura tradicional. Menor atenção tem sido dada à criação de instrumentos de agregação de valor dos produtos da floresta de grande potencial comercial, como sementes, grãos, raízes e folhas que podem ser transformados em produtos alimentícios, para a indústria de cosméticos e farmacêutica.

- Assistência técnica para além da produção agrícola e pecuária. É urgente o fomento à profissionalização de atores locais, principalmente os ligados às cadeias produtivas sustentáveis, para que adquiram conhecimento técnico e visão de negócio para transformar produtos da floresta e até matérias primas já inseridas no mercado de transformação, em produtos finais, garantindo emprego, geração de renda e qualidade de vida para comunidades na Amazônia."

Quanto aos impactos do PPCDAm, o parecerista sustentou "O PPCDAm buscou em todas as suas fases conceber planos de ações adaptados ao contexto de desmatamento, porém, limitações orçamentárias e de prioridades na execução dos planos minaram a efetividade do PPCDAm ao longo do tempo. Além disso, medidas políticas contrárias às ações do PPCDAm (já explicitadas nas questões anteriores) também contribuíram para que as metas do Plano em todos os seus eixos fossem afetadas. Em sua primeira fase, o PPCDAm criou mais 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação federais e homologou mais de 10 milhões de hectares de Terras Indígenas. Também melhorou os mecanismos de monitoramento e controle de desmatamento e estimulou (mesmo que em menor grau do que os demais eixos) atividades que adotavam práticas sustentáveis. De acordo com Fearnside (2006), as ações implementadas na primeira fase do PPCDAm mostraram que a vontade política é a base fundamental para um processo de mudança na dinâmica do desmatamento na Amazônia. A partir do momento que um governo assume o combate ao desmatamento como meta, ele consegue adequar suas ações à medida que o contexto muda e exige adaptações e melhorias em seus sistemas de regularização, monitoramento e instrumentos inovadores que estimulem um mercado para produtos da floresta, produzidos de modo sustentável."

Sustentou ainda que "O diferencial do PPCDAm é a interconexão entre suas ações e seus eixos. Assim, para que o Plano funcione, é fundamental que todos os seus eixos disponham de recursos e infraestrutura para funcionamento. Que tanto os órgãos de regularização fundiária, como os de monitoramento, fiscalização e de desenvolvimento e transferência de tecnologia estejam em pleno funcionamento. Um agravante do desmantelamento do plano em nível federal são as consequências nos planos estaduais criados no âmbito das ações do PPCDAm, os quais dependem das ações de monitoramento do PPCDAm para guiarem e avaliarem as ações estaduais." Destacou a alegada responsabilidade da União pelo não atingimento dos resultados previstos no PPCDAm:

*"A taxa de desmatamento pode ser influenciada pelo contexto econômico, seja pela demanda do mercado, que determina preços das commodities agrícolas, como pela valorização do dólar, que também influencia os preços das commodities e dos insumos agrícolas, principalmente os fertilizantes importados essenciais no cultivo da soja. Como já mencionado anteriormente, até meados dos anos 2000, era possível identificar uma forte relação entre variações nos preços agrícolas e as taxas de desmatamento na Amazônia, porém com o desenvolvimento de mecanismos de governança, tanto os públicos como os privados, voltados para a conservação e para regulação dos setores produtivos, notou-se um desvencilhamento das variações de mercado e das taxas de desmatamento (ASSUNÇÃO; GANDOUR; ROCHA, 2015). Embora muito se enfatize o papel do mercado no desmatamento, como um elemento sobre o qual o governo não teria domínio, este parece ter assumido um papel secundário em períodos mais recentes. Entre 2010 e 2012, por exemplo, mesmo com a elevação dos preços da soja e do boi, o desmatamento alcançou seu valor mínimo em 2012."*

Convém ter em conta, nesse rastro, outros pontos relacionados ao PPCDAm: "Nos últimos anos ocorreram uma série de mudanças na estrutura de gestão dos órgãos responsáveis por ações chave nos eixos do PPCDAM, como a transferência de demarcação de Terras Indígenas para o Ministério da Agricultura, na legislação fundiária, como o aumento de área passível de negociação para 2.500 ha, possibilitando a negociação de terra a preços irrisórios, e no corte do orçamento em todo o MMA, que afeta não só a capacidade de fiscalização, mas também uma série de ações como as direcionadas à mitigação das mudanças no clima e a Política Nacional Sobre Mudança do Clima. Este enfraquecimento das políticas ambientais indica a importância de uma análise aprofundada das ações de cada eixo do PPCDAm, do tempo exigido para execução de cada ação levando em consideração o orçamento disponível e a capacidade de execução de cada órgão, o impacto que as mudanças legais e orçamentárias mais recentes desencadearam em cada ação, e o desenvolvimento de plano que tenha como meta a reestruturação dos órgãos responsáveis por estas ações. Como já explicitado anteriormente, o PPCDAm propõe medidas inovadoras, abrangentes e interconectadas, porém, parece não haver estrutura administrativa, colaboração jurídica e suporte orçamentário para que as ações sejam implementadas."

Argumentou: "O ano de 2012 fechou com a menor taxa de desmatamento na Amazônia Legal em 30 anos, reduzindo em mais de 80% a taxa de 2004. Esta redução refletiu as políticas de conservação implementadas no Brasil, especialmente através do aumento de áreas protegidas, melhoria no monitoramento do desmatamento, intensificação da fiscalização ambiental, e implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), iniciadas na segunda metade de 2000 (ASSUNÇÃO; GANDOUR; ROCHA, 2012; INPE, 2013; SANQUETTA et al., 2020). A regularização fundiária através do registro de propriedades em Cadastro Ambiental Rural (CAR), a restrição a crédito rural para produtores irregulares por embargo por desmatamento (2006), moratória da soja e restrições à comercialização de carne de origem ilegal para frigoríficos (TAC da carne) foram medidas importantes para desestimular o desmatamento ilegal por fazendeiros sob receio de penalidade (ANGELO; RITTL, 2019). O fortalecimento da governança ambiental neste período dissociou do mercado de commodities agrícolas o desmatamento na Amazônia reduzindo o controle de oscilações de preços e demandas por commodities sobre a expansão de áreas agrícolas sobre as florestas naturais."



<b>Categoria de Uso da Terra</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Terras Indígenas	305 (4,7%)	227 (4%)	168 (3,8%)	170 (3,2%)	71 (1,6%)	62 (1,2%)	88 (1,3%)
Áreas Federais Protegidas	179 (2,8%)	131 (2,3%)	175 (4%)	187 (3,5%)	120 (2,8%)	184 (3,5%)	201 (2,9%)
Áreas Estaduais Protegidas	126 (1,9%)	150 (2,7%)	117 (2,7%)	175 (3,3%)	174 (4%)	233 (4,4%)	322 (4,6%)
Áreas de Preservação Permanente	265 (4,1%)	209 (3,7%)	124 (2,8%)	228 (4,3%)	202 (4,6%)	245 (4,7%)	207 (3%)
Assentamen tos Rurais	1851 (28,6%)	1766 (31,3%)	1239 (28,3%)	1518 (28,7%)	1269 (29,2%)	1437 (27,3%)	1986 (28,6%)
Propriedade s Privadas	1502 (23,2%)	1355 (24%)	986 (22,5%)	1009 (19,1%)	883 (20,3%)	1113 (21,2%)	2462 (35,5%)
Terras Públicas Federais	690 (10,6%)	698 (12,4%)	574 (13,1%)	743 (14,1%)	584 (12,7%)	670 (12,7%)	855 (12,3%)
Terras Públicas Estaduais	64 (1%)	30 (0,5%)	15 (0,3%)	31 (0,6%)	0	7 (0,1%)	59 (0,9%)
Áreas sem Informação	1497 (23,1%)	1072 (19%)	982 (22,4%)	1222 (23,1%)	1047 (24,1%)	1306 (24,8%)	758 (10,9%)
<b>TOTAL</b>	<b>6479 (100%)</b>	<b>5638 (100%)</b>	<b>4380 (100%)</b>	<b>5283 (100%)</b>	<b>4350 (100%)</b>	<b>5257 (100%)</b>	<b>6938 (100%)</b>

Sublinhou ainda que *"A pecuária é considerada a atividade de maior impacto no desmatamento na Amazônia. Estima-se que mais de 60% de toda a área desmatada na região tenha sido convertida em pastagem (INPE/EMBRAPA, 2018). Embora haja mecanismos de regulação de acesso ao mercado, como o TAC da carne e Moratória da Soja, o estudo de Garcia et al. (2020) para a Chain Reaction Research trouxe evidências contundentes de que a dinâmica de desmatamento e fogo na Amazônia são mais intensas próximos de frigoríficos e silos de soja, sugerindo que mecanismos de punição a companhias que compram e financiam produtos de áreas desmatadas ilegalmente são essenciais para combater o desmatamento."*

O relatório indicou também a redução no orçamento do IBAMA e do ICMBIO, ao longo dos anos mais recentes, evidenciando certo descaso com a questão climática e ambiental. Acrescentou que *"O Fundo Amazônia representa instrumento relevante para o país alcançar estes compromissos, captando doações para investimentos não-reembolsáveis e direcionando ao apoio a projetos de monitoramento ambiental, implementação de políticas de conservação e desenvolvimento sustentável propostos por organizações governamentais e não governamentais para a Amazônia Legal, impedindo a ingerência política ou a influência de governos. Em 2019, a Noruega suspendeu o repasse de 155 milhões ao Fundo Amazônia após ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, questionar sua governança. Após a suspensão e extinção de colegiados da administração pública federal (decreto nº 9.759/2019), responsáveis pela avaliação de projetos, o Fundo fechou o ano de 2019 sem aprovação de projetos."*

Atente-se ainda para o seguinte excerto do referido relatório:

*"O sistema produtivo no Brasil, apoiado na expansão da monocultura intensiva e na pecuária sobre a floresta, resultou em mais de 45Mha de terras agrícolas degradadas no Brasil em 2014 (INPE/EMBRAPA, 2018), resultando em perdas de produtividade. No Brasil, os custos anuais por erosão do solo em 2002 foram estimados em US \$ 4,2 bilhões, enquanto o custo adicional com manejo de terras agrícolas devido a redução da produtividade do solo e o consequente aumento da demanda por fertilizantes foi estimado em US \$ 2,93 bilhões por ano (GUERRA et al., 2014; MANZATTO et al., 2002). Hipólito et al. (2018) estimam que a produção agrícola de abacate, goiaba, tomate e outras culturas em 19 municípios próximos ao Parque Nacional Mata do Jambeiro, em Minas Gerais, se beneficie dos serviços de polinização gerados pela floresta do Parque, no valor total de US \$ 246.039. Estimativas de custo e valor indicam claramente que as florestas, e outros ecossistemas naturais, próximas às áreas de produção agrícola fornecem serviços ecossistêmicos valiosos que contribuem para o retorno econômico do setor. O valor marginal médio da Amazônia brasileira segundo uma visão de transferência de benefícios pela floresta, podem variar entre 431 e 3.135 US \$ ha-1 ano1 (ANDERSEN et al., 2002; TORRAS, 2000), considerando os serviços de produção de alimentos, matérias-primas, regulação climático e regulação de gases de efeito estufa (STRAND et al., 2018). Estudos mostram que famílias europeias estariam dispostas a pagar US \$ 8,4 bilhões por ano para evitar perdas florestais na Amazônia em 2050 (NAVRUD; STRAND, 2018). Políticas de sustentabilidade têm sido adotadas por parlamentares e fundos de investimento europeus, em defesa da floresta Amazônica e no combate às mudanças climáticas."*

Concluiu ainda que *"Infelizmente, a avaliação monetária dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela floresta não tem garantido sua conservação. Agricultores brasileiros, muitas vezes, resistem a cumprir os regulamentos do Código Florestal, apesar de reconhecerem a importância dos serviços ecossistêmicos (TREVISAN et al., 2016), comandados pela lógica de retorno econômico. Muitos agricultores brasileiros tendem a resistir às obrigações legais de manter a vegetação nativa (isto é, Reserva Legal) em suas propriedades rurais, uma vez que isto envolve benefícios perdidos (e.g., US \$ 1,2 bilhão) da produção agrícola (e.g., US \$ 15 bilhões), bem como custos operacionais para restauração florestal ativa (STICKLER et al., 2013). Devido à crescente influência política do agronegócio no congresso nacional nos anos 2010 (AAMODT, 2018), essa lógica se tornou*

*paradigmática para a política ambiental brasileira. As revisões do Código Florestal Brasileiro em 2012, por exemplo, foram amplamente motivadas a partir do entendimento de que as altas demandas de conservação da natureza (não apenas Reservas Legais, mas também Áreas de Preservação Permanente, como matas ciliares) em terras privadas constituem um obstáculo ao desenvolvimento (SAUER; DE 85 FRANÇA, 2012), enquanto razões semelhantes retornaram nas recentes tentativas de desconstruir completamente a Reserva Legal.*

## 2.50. RELATÓRIO DA CGU - EXERCÍCIO 2019:

REGISTRO - como já fiz no evento 157 - que parte autora também anexou aos autos o relatório da CGU - Controladoria Geral da União, com 39 laudas. A CGU informou que aludido relato teria sido promovido por conta da decisão normativa – TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019, dispendo sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis teriam sua gestão orçamentária/2019 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada teria sido firmado em reunião com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da referida Decisão Normativa.

Segundo a Controladoria Geral da União, *"Quanto à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, constatou-se que não há instrumento que reflita o planejamento do exercício examinado. Com isso, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão. Ademais, foi constatada queda na execução orçamentária do período, em comparação aos dois anos anteriores. No que se refere à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacam-se o lançamento do SINIR, o aumento no número de Estados que elaboraram seus Planos de Resíduos Sólidos e o lançamento do Programa Lixão Zero. Foi recomendada ação para mitigar a fragilidade identificada em relação ao planejamento."*

Transcrevo, ademais, a introdução promovida pela CGU:

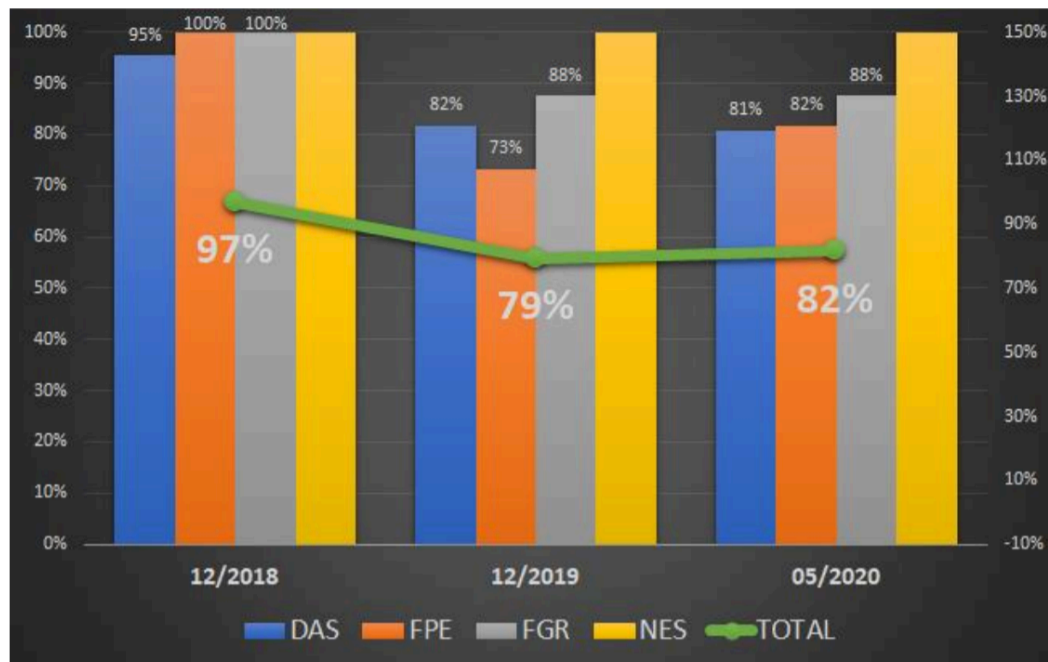
*"Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC), que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Ministério do Meio Ambiente (MMA), referente ao exercício de 2019. A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 180/2019, obter elementos para fundamentar as conclusões sobre a regularidade da gestão e o parecer do dirigente do órgão de controle interno sobre as contas, além de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal. O escopo do trabalho, acordado com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 180/2019, está discriminado abaixo. • Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora da Conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças; • Monitoramento das recomendações da CGU e das determinações do TCU que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento; • Avaliação das recomendações da CGU e das determinações contidas no Acórdão nº 2512/2016 – TCU - Plenário, referentes à Política Nacional de Resíduos Sólidos; • Avaliação da governança em Tecnologia da Informação (análise quanto ao cumprimento das recomendações da AAC/2018); • Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) como de responsabilidade da UPC auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, e da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA) vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão."*

Anotou ainda que *"1. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão. Esta análise buscou verificar em que medida as ações planejadas para o exercício de 2019 foram realizadas. Conforme descrito no item 1.1, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão, ante a inexistência de um instrumento de planejamento para o período. Ademais, buscou-se registrar atos e fatos relevantes da gestão de 2019, em especial as mudanças estruturais pelas quais a Unidade Auditada passou. No que se refere à execução orçamentária, esta foi avaliada tendo como critério de comparação a execução apresentada pela unidade em exercícios anteriores. Os resultados das análises estão apresentados abaixo. 1.1 Ausência de planejamento impossibilita a avaliação dos resultados alcançados no exercício de 2019. De acordo com as informações prestadas pelo MMA, o Planejamento Estratégico 2014-2022, regido pela Portaria nº 310/2017, passou a não mais refletir as prioridades e diretrizes da instituição. Os objetivos, metas e iniciativas estratégicas vigentes deixaram de ser os orientadores exclusivos de atuação do Ministério, uma vez que novas prioridades foram incorporadas em um novo planejamento estratégico. Com efeito, em outubro de 2019, de forma conjunta com suas entidades vinculadas, o MMA passou a elaborar seu novo planejamento estratégico, instituído durante a realização desta auditoria, em 17 de junho de 2020, por meio da Portaria Conjunta nº 266. Além das ações planejadas vinculadas ao antigo Planejamento Estratégico caírem em desuso em 2019, as metas referentes aos objetivos dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019 não foram desdobradas para o exercício de 2019; e o Relatório de Gestão não vincula os resultados apresentados a objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício de 2019. Nesse cenário, é possível avaliar apenas o desempenho global do PPA 2016-2019. Conforme as informações sobre o monitoramento dos Programas Temáticos do PPA inseridas pelo MMA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e apresentadas à CGU, verificou-se que, das 27 metas de responsabilidade do MMA e seus entes vinculados, ligadas aos Programas 2050 - Mudança do Clima, 2078 - Conservação e Uso da Biodiversidade e 2083 - Qualidade Ambiental, dezesseis foram alcançadas, o que representa 59%."*

Além do mais, *"No mesmo sentido, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014), indica que é fundamental às organizações públicas traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria. A organização, a partir da sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados. É necessário, portanto, que o MMA, tendo concluído seu novo Planejamento Estratégico, a partir dos objetivos e metas definidas pelo PPA 2020-20231, o desdobre em planos anuais que reflitam as previsões de entregas e sirvam como instrumentos efetivos de orientação da gestão e de accountability, sob pena de comprometer os resultados de 2020. Há que se garantir, inclusive, a formalização e a publicidade desses planos."*

A CGU discorreu sobre as alterações havidas na estrutura dos órgãos de enfrentamento do desmatamento, ao longo de 2019. *"O ano de 2019 foi de muitas mudanças no MMA. Primeiramente, em razão da reforma administrativa ocorrida com a promulgação da Medida Provisória nº 870, de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 2019, dois temas que até então estavam sob sua responsabilidade – recursos hídricos e gestão florestal – passaram, respectivamente, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento. Portanto, a Agência Nacional de Águas e o Serviço Florestal Brasileiro deixaram de estar vinculados à pasta do Meio Ambiente. Diante disso, uma nova estrutura institucional foi criada com a publicação do Decreto nº 9.672, de 02 de janeiro de 2019. Diversas ações foram descontinuadas ou reposicionadas*

na escala de prioridades e na estrutura regimental do MMA, passando a agenda ambiental urbana a ser priorizada. Dentre as ações descontinuadas ou transferidas para outras pastas, destacam-se aquelas relacionadas com a implementação do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis; a Política de Garantia de Preço Mínimo da Sociobiodiversidade e o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas<sup>2</sup>. Em razão da extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, a estratégia de atuação em Mudança do Clima passou para a Secretaria de Relações Internacionais. Já as ações relativas ao controle do desmatamento, promoção do manejo florestal sustentável e recuperação da vegetação nativa ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu as instâncias de governança relacionadas com esses temas (Comissão Executiva dos Planos de Combate ao Desmatamento, Comissão Nacional para REDD+ e Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa)."



Fonte: Siape (quantidade de cargos ocupados). Decreto nº 9.085/2017, Decreto nº 9672/2019 e Decreto nº 10.204/2020 (quantidade de cargos aprovados).

**Quadro 1: Variação Da Ocupação Dos Cargos e Funções do MMA 2018-2020**

Cargo <sup>3</sup>	12/2018	12/2019	05/2020	Varição 2018-2019	Varição 2019-2020
DAS	95%	82%	81%	-14%	-1%
FCPE	100%	73%	82%	-27%	12%
FGR	100%	88%	88%	-13%	0%
NES	100%	100%	100%	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>97%</b>	<b>79%</b>	<b>82%</b>	<b>-18%</b>	<b>3%</b>

Fonte: Siape (quantidade de cargos ocupados). Decreto nº 9.085/2017, Decreto nº 9672/2019 e Decreto nº

Quanto "à execução orçamentária do exercício, houve redução do percentual executado, considerando os valores empenhados (B) dos programas temáticos 2050- Mudança do Clima e 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, quando comparados à execução do exercício anterior; e aumento da execução dos recursos destinados ao programa 2083- Qualidade Ambiental, o que corrobora a priorização dada à agenda ambiental urbana pela atual gestão. Já considerando os valores liquidados (C), o percentual executado do programa Qualidade Ambiental permaneceu o mesmo do exercício anterior."

**Quadro 2: Execução orçamentária por programa temático de 2016 a 2019.**

Programa Temático	Ano	Dotação Atual (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago	Executado (B)/(A)	Executado (C)/(A)
2050 - Mudança do Clima	2016	22.440.989,00	8.774.009,00	7.188.898,00	7.188.898,00	39%	32%
	2017	16.059.099,00	7.458.921,00	4.363.693,00	4.358.383,00	46%	27%
	2018	8.098.310,00	7.609.953,00	2.118.806,00	2.118.806,00	94%	26%
	2019	10.311.528,00	2.588.621,00	1.293.899,00	1.293.899,00	25%	13%
2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	2016	114.554.853,00	77.574.495,00	74.637.171,00	74.637.171,00	68%	65%
	2017	74.809.456,00	65.478.294,00	63.079.849,00	63.047.404,00	88%	84%
	2018	5.606.416,00	4.351.640,00	1.664.595,00	1.664.595,00	78%	30%
	2019	3.214.860,00	2.005.553,00	435.785,00	435.546,00	62%	14%
2083 - Qualidade Ambiental	2016	38.653.611,00	5.041.041,00	519.718,00	519.718,00	13%	1%
	2017	44.718.940,00	26.340.716,00	1.513.849,00	1.513.849,00	59%	3%
	2018	4.393.134,00	3.450.314,00	246.296,00	246.296,00	79%	6%
	2019	6.596.706,00	6.357.479,00	391.736,00	334.800,00	96%	6%

Fonte: Siop. Unidade Orçamentária: 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta, 44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA e 44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Acrescentou, aliás, que "houve queda expressiva na execução dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (FMNC). O Fundo Clima é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Desde sua criação, em 2009, tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. O Fundo disponibiliza recursos em duas modalidades, reembolsável e não-reembolsável. Na modalidade reembolsável há empréstimos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às instituições públicas e privadas. Os recursos não-reembolsáveis são operados pelo MMA, por meio de convênios e parcerias com órgãos e entidades públicas e do terceiro setor. Apesar da ligeira ampliação da dotação orçamentária de R\$6.778.320,00 em 2018 para R\$8.050.000,00 em 2019, na Ação 20G4 – Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, a execução dos recursos foi de apenas 9% nesse exercício, enquanto em 2018 foi de 94%, dados os valores empenhados."

Assim, segundo a CGU, "Após análise, verificou-se que as peças Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis estão em conformidade com as normas e orientações, exceto pela não apresentação dos resultados da Unidade de modo vinculado aos objetivos e metas definidos para o exercício. Sobre isso, vale citar a disponibilização, pelo TCU, de check-list de avaliação dos Relatórios de Gestão na forma de relato integrado. Desenvolvida com base nos Anexos II e III da Decisão Normativa TCU 178/2019, na publicação Relatório de Gestão – Guia para elaboração na forma de Relato Integrado – 2019 e na Estrutura

*Internacional de Relato Integrado (IIRC, 2014), o instrumento facilita a verificação da presença e adequação de cada item dos elementos de conteúdo que devem compor os Relatórios de Gestão. Facilita também a identificação de oportunidades de melhoria nos documentos produzidos., de acordo com a DN-TCU 178/2019). Quando trata dos resultados e desempenho da gestão, o citado documento destaca, dentre outros, a necessidade de: • Apresentação de objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, aos planos nacionais e setoriais e dos órgãos de governança superior. • Demonstração dos resultados alcançados no exercício de referência, em face dos objetivos estabelecidos e das prioridades da gestão. • Avaliação dos objetivos alcançados e do desempenho em relação às metas, apresentado justificativas para os resultados obtidos. Diante disso, considera-se que cabe ao MMA, nos seus próximos Relatórios de Gestão, apresentar seus resultados relacionando-os com o planejamento do exercício."*

Tratou-se da política nacional de resíduos sólidos - monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: lançamento do SINIR e ampliação do número de Estados com Planos Estaduais de Resíduos Sólidos. O relatório veiculou dados sobre o tratamento municipal do tema. Destacou-se que o o MMA - Ministério do Meio Ambiente possuiria 10 (dez) recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento.

O relatório detalhou a seguinte conclusão:

*"(...) Por meio da Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, constatou-se que não há instrumento que reflita o planejamento do exercício examinado. Com isso, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão. Verificou-se, também, a queda na execução orçamentária do Ministério, em comparação aos dois exercícios anteriores. No que concerne à elaboração das peças obrigatórias referentes à prestação de contas anual, cabe apontar a necessidade de aperfeiçoamento do Relatório de Gestão quanto à forma de apresentação dos resultados. A indicação dos resultados do exercício a partir de um planejamento prévio possibilita o acompanhamento do desempenho da gestão pela sociedade e pelos órgãos de controle, conferindo transparência ao processo de prestação de contas governamental. Quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacam-se como avanços de implementação durante o exercício de 2019: o lançamento do SINIR; as ações de apoio técnico e financeiro dirigidas aos entes subnacionais e aos consórcios públicos intermunicipais; e o lançamento do Programa Lixão Zero. Por fim, no que se refere à governança em TI, verificou-se que o MMA implementou as recomendações relativas ao PDTIC, à reestruturação do comitê de governança digital e à elaboração dos planos anuais de contratações de TI, restando apenas alguns ajustes a serem feitos no seu PDTIC."*

## 2.51. DOCUMENTOS DE EVENTOS 8, 11, 12, 14 e 120:

No movimento 8, o requerente apresentou cópia de ata de assembleia; registro da ata da eleição de 12 de outubro de 2020. E alegou o seguinte:

*"O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE é uma das instituições líderes mundiais no desenvolvimento de tecnologias para monitoramento remoto (via satélites) de alterações da cobertura de vegetação e de focos de calor associados ao fogo na vegetação. Foi a primeira Instituição no mundo a desenvolver sistemas de monitoramento do desmatamento de corte raso na Amazônia desde 1988, o conhecido e confiável sistema PRODES. O Sistema PRODES produz desde 1988 mapeamentos das taxas anuais e da distribuição espacial dos desmatamentos na Amazônia brasileira, para períodos de 12 meses (agosto de um ano até julho do próximo ano). Tais informações oficiais são rotineiramente utilizadas como métricas oficiais em todas as políticas públicas sobre usos da terra na Amazônia, como, por exemplo, o PPCDAm. A finalidade da participação do INPE como amicus curiae será o de apresentar os dados oficiais de desmatamento corte raso do Sistema PRODES para o período agosto de 2020 até julho de 2021, indicando o valor total, sua distribuição espacial, todos os polígonos monitorados e margens de incerteza inerentes ao monitoramento remoto, que são entre 5% e 6% no computo da área total desmatada."*

No movimento 11, a União Federal apresentou cópia da Nota SAJ nº 441 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR, reportando-se a outras demandas versando sobre o tema: ADPF 743, ADPF 746, ADO 54, alegando haver conexão com a presente causa. Apresentou a Nota SAJ nº 426 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR, discorrendo sobre a ADPF 708, ADPF 735, ADPF 743, ADPF 746, ADPF 747, ADPF 755, ADO 54 e ADO 59, concluindo que "Assim, tendo em vista que em todas as ações citadas há um cipoal de medidas administrativas solicitadas, que se entrelaçam, as quais já foram exaustivamente abordadas nas respectivas manifestações, entendemos que se faz desnecessário reproduzi-las nesta peça."

A requerida também apresentou cópia da peça inicial da Ação civil pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, em trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas.

Também anexou cópia de petição lançada no inquérito civil . 1.13.000.001722/2019-96. Documento semelhante foi apresentado pelo MPF no movimento 12 deste eproc. No movimento 14, o instituto autor anexou cópia das petições iniciais das ADPFs e ADOs antes aludidas. Apresentou petição sua requerendo admissão como amicus curiae na ADPF 760. Juntou extrato de fases da ADPF 760. O instituto anexou novamente o relatório subscrito pelo prof. Carlos Nobres, com 99 laudas, também apresentado com a peça inicial.

A União juntou cópia da peça inicial da ADPF 760 - evento 120. Conduzi audiência de conciliação, conforme evento 125.

## 2.52. PARECER CLIMÁTICO - EVENTO 131:

O requerente juntou também parecer subscrito por CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO e MELINA DE BONA, com 12 laudas, do que destaco o seguinte.

*"Nas últimas duas décadas, a litigância climática passou de um pequeno número de casos para um movimento global consolidado, em contínua e rápida expansão. Em julho de 2021, haviam 1.841 processos sobre mudanças climáticas ajuizados em todo o mundo. Atendendo à urgência da crise climática, a rapidez com que os litígios climáticos estão sendo instaurados também está disparando. Um total de 1.006 casos foram protocolados desde 2015, em comparação com 834 entre 1986 e 2014."*

*Notadamente, 58% de todos os casos climáticos obtiveram resultados judiciais favoráveis aos litigantes, enquanto outros 10% obtiveram um desfecho "neuro".<sup>3</sup> Embora o termo "litigância relacionada às mudanças climáticas" represente um grupo heterogêneo de processos, casos com certas características têm sido reconhecidos quanto à sua importância na luta contra a emergência climática. Isso inclui casos baseados em direitos humanos, que apesar de representar uma pequena parcela de todos os litígios climáticos, têm tido um impacto destacado e indispensável na governança climática. Especificamente, eles (i) têm proporcionado o elo que faltava entre as promessas internacionais dos governos e sua ação no âmbito nacional, e (ii) têm pleiteado e obtido soluções bastante conspícuas em relação aos compromissos climáticos dos governos. Este parecer analisa as diversas formas pelas quais os processos baseados em*

direitos humanos têm proporcionado um impulso importante, eficaz e democrático para o avanço substancial da regulamentação do combate à crise climática. Ele também almeja destacar a forma como a ação civil pública climática Instituto de Estudos Amazônicos vs. União proporciona ao Judiciário brasileiro a oportunidade de tornar-se parte atuante desse influente movimento global, contribuindo para rapidamente evitar os efeitos mais catastróficos das mudanças climáticas."

Argumentou-se que, "Ainda que os cientistas venham alertando há anos sobre os pontos de inflexão, novas pesquisas mostram que estamos muito mais próximos de tais pontos do que se acreditava previamente. Isso se aplica especialmente aos pontos de inflexão da Amazônia – um dos nove principais pontos de inflexão globais revelados até o momento. O desmatamento foi identificado como um dos principais agentes responsáveis pela desestabilização da Amazônia. Estimativas sobre um ponto de inflexão da Amazônia variam entre 40% de desmatamento a apenas 20% de perda de cobertura florestal, sendo que 17% já foi perdida desde 1970.10 Isso significa que a alteração irreversível da Amazônia e os consequentes efeitos catastróficos globais que ela teria podem estar muito próximos de nós. Ao mesmo tempo em que se tornaram mais claras as causas humanas das mudanças climáticas, as constatações científicas adquiriram maior precisão quanto ao efeito das mudanças climáticas sobre os seres humanos. De maneira simplificada, mais pessoas estão sofrendo efeitos mais severos das mudanças climáticas em suas vidas – seja por meio de incêndios cada vez mais intensos e frequentes, tempestades tropicais, ondas de calor, secas, enchentes ou impactos sobre a pesca e a agricultura, entre outros."

Além disso, "em forte contraste com a crescente compreensão e conscientização sobre as mudanças climáticas, constatamos a existência de um sistema internacional estagnado de governança climática – o Acordo de Paris. A inação política que remonta aos anos 1990 e 2000, bem como os recentes reveses políticos em jurisdições-chave como o Brasil, a Austrália e os Estados Unidos, levaram muitos a questionar a vontade dos governos de enfrentar adequadamente as mudanças climáticas na prática. Relatórios sobre a “lacuna de emissões” (a diferença entre as emissões de gases de efeito estufa anunciadas pelos governos e os níveis compatíveis com o Acordo de Paris) e a “lacuna de produção” (a diferença entre a produção de combustíveis fósseis almejados por governos e os níveis compatíveis com o Acordo de Paris) continuam a crescer. O recente fracasso da Conferência das Partes da UNFCCC em chegar a um acordo sobre as regras necessárias para implementar o Acordo de Paris contribuiu ainda mais para a crescente desilusão com os processos multilaterais designados para enfrentar as mudanças climáticas."

Segundo os pareceristas, contratados pela parte autora, "A lacuna diante da qual nos encontramos se deve em parte ao formato do próprio Acordo de Paris, uma tentativa ainda em andamento para consolidar um regime experimental bottom-up, ou seja, uma iniciativa da base para o topo. O Acordo não estabelece uma obrigação vinculativa para que os Estados implementem suas contribuições nacionalmente determinadas (CNDs) em termos de cortes de emissões ou políticas relacionadas, nem especifica qualquer procedimento para assegurar que os Estados sejam transparentes em sua prestação de contas referente a essas contribuições e políticas.16 Isso significa que o Acordo incentiva os Estados a agirem sobre o clima por meio de um processo iterativo de negociações internacionais, pressões internas da sociedade civil, relatórios de emissões com base nas metodologias do IPCC, além de um balanço periódico e revisado por especialistas do progresso na mitigação e adaptação ao clima."

Acrescentaram que "Diante da relutância e da hostilidade dos governos de tomar as medidas urgentes necessárias para enfrentar a emergência climática, a litigância climática baseada em direitos humanos tem sido uma das estratégias bottom-up mais decisivas e profícuas para ativar o regime climático de Paris. Ao sustentar que a insuficiente tomada de medidas para mitigar as mudanças climáticas viola as proteções constitucionais nacionais e os direitos humanos internacionais, esses casos vêm fornecendo mecanismos processuais e substantivos que permitiram ao regime de Paris traduzir as promessas internacionais em ações nacionais juridicamente vinculativas. Os autores e os tribunais desses casos alcançaram tal resultado ao extrair os direitos e deveres específicos relacionados à ação climática decorrentes das normas legais e científicas defendidas globalmente, com um foco especial nas metas do Acordo de Paris e nos relatórios do IPCC.18 Para tanto, habilmente souberam estabelecer o vínculo entre as políticas governamentais de seu país relacionadas a metas de emissão – uma questão problemática na maioria dos casos – ou atividades específicas de emissão de gases de efeito estufa e violações dos direitos fundamentais internacionais e constitucionais (incluindo, entre outros, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à água, à liberdade e à vida familiar)."

Atente-se ainda para o seguinte:

"O movimento de litigância climática bateu às portas do Judiciário para indagar como este deveria responder à crise climática, sempre respeitando seu papel de acordo com a doutrina da separação de poderes. Os tribunais de todas as jurisdições responderam a essa pergunta em alto e bom som. Não somente “não consideraram o tema como um todo uma zona interdita”,22 mas, na maioria dos casos, os tribunais afirmaram explicitamente sua competência para examinar a política climática do governo e corrigir as violações de direitos fundamentais decorrentes da mesma.

Como bem colocado pela Suprema Corte de Lahore no caso *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan*, os direitos e valores fundamentais “fornecem o conjunto de ferramentas judiciais necessárias para abordar e monitorar a resposta do governo às mudanças climáticas.”23 Em outras palavras, enquanto as maiorias democráticas não promulgarem leis e políticas climáticas eficazes, os direitos fundamentais, essenciais para a proteção da democracia como tal, podem constituir um espaço operacional legítimo para que o Judiciário possa oferecer soluções contra as mudanças climáticas.24 A partir do momento em que um valor fundamental é atribuído à estabilidade do clima, as decisões judiciais terão legitimidade para defender os interesses democráticos contra as decisões majoritárias.

Essa já foi a opinião do tribunal na primeira decisão a determinar que a inação climática é uma violação de direitos humanos e constitucionais internacionalmente reconhecidos, Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands, onde o governo argumentou que o recurso pleiteado pelos autores (uma ordem judicial exigindo a limitação de emissões) violaria a doutrina da separação de poderes ao tomar uma decisão que deveria ser deixada aos líderes democraticamente eleitos e colocá-la nas mãos do judiciário.25 A Suprema Corte da Holanda discordou, decidindo que o Judiciário deve avaliar as ações dos órgãos políticos quando os direitos dos cidadãos estão em jogo, mesmo que a resolução do caso tenha resultados políticos.

A corte esclareceu que a reivindicação dos autores diz respeito essencialmente à proteção legal e, portanto, requer intervenção judicial.26 Da mesma forma, em *Friends of the Irish Environment CLG v. Gov't of Ireland*, a Suprema Corte da Irlanda rejeitou o argumento do governo de que, ao anular o plano climático do governo, o tribunal aventurava-se na elaboração de políticas públicas, acrescentando que “[o] que outrora poderia ter sido política já havia se tornado lei [...]”.27 Esse posicionamento – que o clima evoluiu de um estágio político para um estágio jurídico e assim entrou na esfera judicial – continua a ser reforçado pelo número cada vez maior de processos climáticos."

Ademais, "Tendo reconhecido que deixar de dar resposta às mudanças climáticas constitui violação das obrigações e deveres dos Estados para com seus cidadãos, os tribunais que vêm se pronunciando sobre casos baseados em direitos humanos estão ordenando, sem qualquer reserva, os governos a adotarem medidas mais agressivas para frear as mudanças climáticas, apoiando-se, principalmente, nos compromissos de mitigação das emissões de gases de efeito estufa dos respectivos governos.29 Na verdade, abordar a questão dos compromissos climáticos foi o caminho seguido por aproximadamente 74% dos casos baseados em direitos humanos desde 2015."

Além disso, "A maioria dos casos baseados em direitos humanos que questionam a celeridade ou o patamar de implementação das políticas governamentais destinadas a atender os compromissos de mitigação climática chegam a uma conclusão que já foi afirmada claramente há quase uma década em *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan*: à luz das leis e princípios constitucionais e internacionais, "a demora e a morosidade do Estado na implementação do Ordenamento violam os direitos fundamentais dos cidadãos."

Transcrevo, ademais, o que segue:

*"Tomando um passo adiante, inúmeros tribunais não se furtaram de deliberar sobre o quanto eram adequadas as políticas destinadas a implementar os compromissos climáticos do governo. Com efeito, alguns dos casos mais paradigmáticos no movimento da litigância climática são aqueles que dizem respeito à inconsistência das políticas públicas com os compromissos constitucionais, legislativos e políticos de redução das emissões. Tais casos avaliam uma extensa gama de ações governamentais – desde políticas mais amplas (por exemplo, políticas de redução de gases de efeito estufa que são insuficientemente agressivas) até decisões específicas (por exemplo, a concessão de uma licença para um projeto específico). Mesmo reservando certa margem de decisão aos governos, vários tribunais pronunciaram-se contra os Estados ao constatar que as políticas climáticas em questão afetam, de forma injustificável e desproporcional, os direitos constitucionais ou humanos e, portanto, ultrapassam aquela margem. Esse foi o caso em Urgenda, onde os autores contestaram a iniciativa de um governo holandês recém-eleito de abandonar os compromissos de mitigação da gestão precedente.*

*A Suprema Corte da Holanda sustentou que a revisão das metas de redução de emissões feita pelo governo constituía uma violação de seu dever de cuidado ou diligência, um dever imposto pela constituição e pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Assim, determinou ao Estado que limitasse as emissões, apresentando várias sugestões de como cumprir seu mandato de redução. Mais da metade dos casos de compromissos climáticos se baseia na abordagem adotada em Urgenda. No caso *Commune de Grande-Synthe v. France*, o Conselho de Estado decidiu que as regulamentações e ações do governo francês eram insuficientes para reduzir adequadamente as emissões segundo seus compromissos nacionais e internacionais, e especificou um cronograma pelo qual o governo deveria tomar "todas as medidas necessárias" para cumprir seus compromissos. No caso *Bushfire Survivors for Climate Action v. Environment Protection Authority*, o Tribunal de Terra e Meio Ambiente limitou o poder discricionário do governo e ordenou que a autoridade de proteção ambiental "desenvolvesse objetivos, diretrizes e políticas de qualidade ambiental para garantir a proteção do meio ambiente contra as mudanças climáticas."*

*Em *Friends of the Irish Environment CLG v. Gov't of Ireland*, a Suprema Corte da Irlanda anulou o plano nacional de mitigação do estado, sustentando que ele violava as obrigações legais nacionais e internacionais, e determinou ao governo que elaborasse políticas e objetivos mais claros para mitigar as mudanças climáticas. De forma semelhante, em *Neubauer, et al. v. Germany*, o Tribunal Constitucional Federal ordenou ao governo que adotasse disposições mais transparentes e específicas para reduzir as emissões a partir de 2031, em parte para proteger as liberdades futuras dos jovens."*

Os pareceristas contratados pelo autor concluíram, então, que *"Os desenvolvimentos acima mencionados sinalizam ao Judiciário brasileiro que ele pode estar seguro de sua competência, bem como ciente do papel-chave que tem a desempenhar no enfrentamento da crise climática. Com efeito, à medida que o Judiciário global tem sido confrontado com as circunstâncias novas e muitas vezes incertas apresentadas pelas mudanças climáticas, ele tem respondido em grande parte com a necessária abertura e imaginação jurídica. Prova disso é a determinação do Judiciário para ampliar o escopo dos direitos fundamentais afetados – e assim deliberar sobre um número cada vez maior de casos baseados em direitos humanos, bem como sua prontidão a reconhecer novos direitos cruciais conforme as circunstâncias continuam a mudar. Dessa forma, os tribunais têm participado ativamente e continuarão a fazer parte do processo de desenvolvimento de um mecanismo de governança climática mais eficaz. Em termos mais inequívocos, os próprios tribunais serão atores fundamentais a frear os efeitos catastróficos que ameaçam não apenas os direitos, mas a própria sobrevivência dos detentores desses direitos."*

### 2.53. DOCUMENTOS ANEXADOS À CONTESTAÇÃO:

Com a resposta de evento 135, a União apresentou informações n. 00307/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, discorrendo sobre relatórios de emissões. Ela reportou-se à Ação Civil Pública n.º 1006683-89.2020.4.01.4100: proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, ICMBio, FUNAI e Estado de Rondônia (NUP: 00744.000249/2020-73).

Segundo aludida peça de informações, *"A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, instituída pela Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009, visa, de acordo com o art. 4.º, caput e incisos, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; a preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; a consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; e ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE."*

Mencionou o Decreto n.º 9.578, art. 19:

*Art. 19. Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei n.º 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq do total das emissões estimadas no art. 18. § 1.º Para cumprimento do disposto no caput, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos a que se refere o art. 17: 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; II - redução de quarenta por cento dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008; III - expansão da oferta hidroeétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroeétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e do incremento da eficiência energética; IV - recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; V - ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; VI - expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares; VII - expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; VIII - expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares; IX - ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de metros cúbicos de dejetos de animais; e X - incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização. § 2.º Outras ações de mitigação que contribuam para o alcance do compromisso nacional voluntário previsto no caput serão definidas nos planos de que tratam os art. 6.º e art. 11 da Lei n.º 12.187, de 2009, e em outros planos e programas governamentais. § 3.º As ações de que trata este artigo serão implementadas de maneira coordenada e cooperativa pelos órgãos governamentais e deverão ser revisadas e ajustadas, sempre que for necessário, para o alcance dos objetivos finais pretendidos, observado o disposto nos § 1.º e § 2.º do art. 3.º. § 4.º As ações a que se refere este artigo poderão ser implementadas inclusive por meio do mecanismo de desenvolvimento limpo ou de outros mecanismos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada pelo Decreto n.º 2.652, de 1.º de julho de 1998.*

Segundo aludido documento, apresentado pela União no evento 135, "Da leitura dos dispositivos acima, percebe-se que o compromisso voluntário que o País assumiu seria cumprido inicialmente considerando-se diversas ações elencadas pelo próprio Poder Executivo num rol exemplificativo. Entretanto, as vezes alguns fatores inconvenientes contribuem para dificultar a adoção das referidas ações como, por exemplo, o clima favorável à proliferação de queimadas e a timidez da participação dos demais entes federados no combate ao desmatamento. Nessa esteira, a parte autora alegou que a União não está atuando no sentido de cumprir com sua obrigação de fazer de, no ano de 2020, diminuir os índices anuais de desmatamento ilegal na Amazônia Legal para o montante de 3.925,06 km<sup>2</sup>, conforme comprometeu-se normativamente no PPCDAm vinculado à PNMC e que a atual política de gestão ambiental brasileira por ela desenvolvida é no sentido de mitigar as chances de cumprimento da meta de diminuição do desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2020, evidenciando-se pelos cortes no orçamento de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pelo combate ao desmatamento, pelas mudanças administrativas no trato de aplicação das punições relativas ao desmatamento ilegal, pela promulgação de normas que diminuíram áreas de florestas protegidas. Assim, a parte autora focou sobretudo nos desmatamentos ocorridos nos anos de 2019 e 2020."

Ademais, "É oportuno primeiramente destacar os seguintes esclarecimentos feitos pela Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA: É importante ressaltar que não houve descontinuidade das ações do PPCDAm, durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. (...) o Novo Plano incorporou os eixos do PPCDAM, PPCerrado e PLANAVEG, havendo continuidade das atividades que estavam em andamento."

Sustentou-se que a União estaria cumprindo suas atribuições:

"Ao contrário do alegado, é notório que o Ministério do Meio Ambiente vem cumprindo o seu papel no combate ao desmatamento ilegal, conforme demonstra a referida Secretaria, no Despacho n° 41177/2020-MMA:

Trata-se de subsídios acerca da Ação Civil Pública n. 5048951-39.2020.4.04.7000 sobre o Plano de Ação para Prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM..

Cabe esclarecer que os objetivos inerentes aos eixos temáticos presentes do PPCDAm (I. Ordenamento Fundiário e Territorial; II. Monitoramento e Controle Ambiental; III. Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e IV. Instrumentos Econômicos e Normativos) continuaram sendo perseguidos a despeito da extinção da comissão executiva pelo Decreto 9.759 em abril de 2019. A competência outrora estabelecida para o PPCDAM, foi incorporada no âmbito da CONAVEG para todos os biomas.

É importante ressaltar que não houve descontinuidade das ações do PPCDAm, durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. No ano seguinte, em 2013, o PPCDAM teve sua coordenação transferida da Casa Civil para o MMA, de acordo com o Decreto n° 7.957, coincidindo também com o aumento do desmatamento. As taxas de desmatamento apresentam tendência de aumento conforme o gráfico apresentado.

(...)

Figura 1. Taxas de desmatamento (km<sup>2</sup>) na Amazônia Legal de 2002 a 2019. Fonte: INPE Outros dados e fatos também mostram a necessidade de se elaborar um novo plano. Por exemplo, com relação ao eixo Ordenamento Fundiário e Territorial, um dos principais resultados era a emissão de 26.000 títulos para regularização fundiária. Nos anos de 2017 e 2018 foram emitidos somente um total de 4.744. Com relação às áreas protegidas, era esperada uma gestão efetiva das unidades de conservação tendo em vista que houve um aumento no desmatamento em UCs federais de 174 km<sup>2</sup> para 249 km<sup>2</sup>, considerando que ao longo das quatro fases do PPCDAm, diversas UCs foram criadas sem a perspectiva de uma gestão efetiva, o que resultou em conflitos e desmatamento dentro das áreas federais (dados presentes nos balanços do PPCDAm apresentados em 2017 e 2018).

O eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis tampouco obteve resultados palpáveis. A região amazônica ainda permanece a mais pobre do país, com um IDH (0,71) muito inferior ao IDH médio do país (0,77) [1]. O PIB Agronegócio (soma correspondente a PIB de Insumos, Agropecuária, Indústria e Serviços em 2017, também sofreu uma retração de 5,52% em relação a 2016, e se manteve o mesmo em 2018 [2].

Portanto, durante o ano de 2019, o MMA buscou fazer uma avaliação crítica das lacunas deixadas pelo PPCDAm. Nesta avaliação, dois pontos se destacam: i) a necessidade de trazer mais força política para as ações de prevenção e combate ao desmatamento; e ii) efetivar o tema anteriormente previsto no eixo IV Instrumentos Econômicos e Normativos. No que compete ao MMA, o Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais (DEFLOR) tem realizado diversas ações para fortalecer o eixo quatro, por meio do desenvolvimento de um conceito de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Este conceito busca subsidiar tecnicamente uma futura regulamentação do Artigo 41 da Lei n° 12.651/2012, bem como contribuir para a aprovação do Projeto de Lei PLS 5028 em tramitação no Congresso.

A íntegra do documento da implementação da 4ª fase do PPCDAm e 3ª fase do PPCerrado está pública e disponível no site do MMA, segue o link: [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/BalanoPPCDAm-e-PPCerrado\\_2019\\_aprovado.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/BalanoPPCDAm-e-PPCerrado_2019_aprovado.pdf)

Com relação a disponibilidade da execução das ações do PPCDAm, este Ministério ressalta que a publicação das ações seguiu o mesmo padrão dos anos anteriores, ou seja, a divulgação por meio de balanços anuais, publicamente disponíveis do site.

O MMA se articulou para a recriação das Comissões e Conselhos necessários ao bom andamento das atividades de competência do Ministério o que levou à publicação do Decreto n° 10.142/2019 com a recriação da Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG).

Foram realizadas 2 reuniões da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa: 23 de Abril de 2020 e 23 de Junho de 2020. As pautas e deliberações estão disponíveis nos links: [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/AtaReuniao-Conaveg-23.04.2020.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/AtaReuniao-Conaveg-23.04.2020.pdf) [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/AtaReuniao-Conaveg-23.06.2020.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/AtaReuniao-Conaveg-23.06.2020.pdf)

As deliberações das reuniões incluem: aprovação do balanço do PPCDAm e PPCerrado de 2019; aprovação do Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa que abrange todo o território Nacional e inclui os 6 biomas; aprovação das resoluções das 3 câmaras consultivas temáticas: Prevenção, Controle e Combate aos Incêndios Florestais (resolução n° 1 de 23 de Abril de 2020), financiamento para a implementação nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (resolução n° 2 de 23 de Abril de 2020) e sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (resolução n° 3 de 23 de Abril de 2020). As atas das reuniões estão disponíveis no link: [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-3-de-23-de-Abril-de-2020---CCT-PSA.PDF](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-3-de-23-de-Abril-de-2020---CCT-PSA.PDF) [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-2-](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-2-)

de-23-de-Abril-de-2020---CCT-Planaveg.pdf

[http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-1-de-23-de-Abril-de-2020---Incendios-Florestais.pdf](http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-1-de-23-de-Abril-de-2020---Incendios-Florestais.pdf)

Conforme mencionado, o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa foi aprovado pela Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação – Conaveg ([http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-4-23-de-Junho-de-2020.pdf](http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluon-4-23-de-Junho-de-2020.pdf)), instituída por meio do Decreto Presidencial nº 10.142, de 28 de novembro de 2019, e busca promover a coordenação de esforços para a redução do desmatamento em todos os biomas. Objetiva ainda a implementação de ações articuladas entre a União e os demais entes federativos para a prevenção e controle das queimadas e dos incêndios florestais, e o fomento à recuperação da vegetação nativa nos biomas brasileiros.

O Plano Operativo visa complementar o Plano Nacional, aquele é objeto de pauta de reunião da próxima reunião da CONAVEG, que tem competência para aprová-lo. O Plano Operativo estabelece linhas de ação relevantes, metas e indicadores com o objetivo de atingir os resultados esperados.

O Plano Nacional, do qual este Plano Operativo é derivado, apresenta 3 macro temas transversais e 5 eixos de ações prioritárias a serem implementadas no período 2020-2023. (...)

#### TEMAS TRANSVERSAIS

A promoção do desenvolvimento sustentável requer o estabelecimento de um ambiente de negócios que incentive a atividade econômica, ao mesmo tempo em que valorize e remunere a conservação ambiental. Um ambiente de negócios positivo abre espaço para que o empreendedorismo e a inovação prosperem.

É importante destacar que a inovação não se limita ao desenvolvimento de tecnologia de ponta. Inclui também a aplicação de avanços tecnológicos nos seus mais variados graus que podem promover o desenvolvimento local. Em comunidades onde o básico é ausente, pequenos avanços são extremamente significativos.

Uma estrutura de financiamento adequada é essencial para viabilizar novos negócios. O setor financeiro, ao atender as necessidades e particularidades de cada região do território brasileiro, pode contribuir para reverter a lógica da degradação ambiental - por meio de investimento de impacto - e fomentar novas práticas econômicas e sociais vinculadas à conservação dos recursos naturais e da biodiversidade.

A proteção do meio ambiente e a preservação das florestas é de competência comum entre União, Estados e Município e às três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Destaca-se que os Estados possuem autonomia para estabelecer e implementar suas próprias diretrizes de controle e combate ao desmatamento ilegal nas áreas sob suas jurisdições, inclusive através de aportes de novos recursos financeiros oriundos de Fundos Constitucionais.

Especificamente associado ao fundo dos recursos recuperados da Petrobras a partir da operação Lava Jato, foi expedido o Ofício-Circular Nº 5/MMA, de 14 de janeiro de 2020, endereçado aos 9(nove) governadores dos Estados da Amazônia Legal, destacando que: “de acordo com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, o emprego dos recursos deverá atender ao prescrito no item “1.2 AMAZÔNIA LEGAL”, constante da ADPF nº 568, ou seja, deverão ser “destinados à prevenção, fiscalização e ao combate do desmatamento, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira.” O valor disponibilizado deve ser empregado dentro dos planos estaduais que deram a direção do recurso, segue o quadro com detalhamento de quanto cada Estado recebeu:

(...)

No âmbito do governo federal, as ações dos eixos do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa são de coordenação intersetorial e responsabilidade compartilhada entre os diferentes órgãos. Por exemplo, o eixo Bioeconomia demanda articulação com o Ministério da Economia e entes federativos; a regularização fundiária com o Ministério da Agricultura e INCRA; o monitoramento com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério da Defesa e Ministério da Justiça; enquanto o eixo de comando e controle tem uma esfera de coordenação mais forte, envolvendo ações do Ibama, ICMBio e FUNAI com o Ministério da Justiça e Ministério da Defesa.

As linhas de ações reportadas serão revisadas pelos demais ministérios membros da CONAVEG e validadas em plenária.

Tendo em vista que as causas principais de desmatamento nos diversos biomas apresentam, em linhas gerais eixos similares, está previsto um alinhamento e harmonização das ações reportadas entre a Comissão de Preservação da Amazônia Legal do Conselho da Amazônia e a Conaveg - guardadas as suas particularidades e escopo.

Destaca-se ainda que o Novo Plano incorporou os eixos do PPCDAM, PPCerrado e PLANAVEG, havendo continuidade das atividades que estavam em andamento. O novo plano amplia a área de atuação para todo o território nacional, abrangendo todos os biomas.

Insta mencionar que para o tema afeto exclusivamente ao MMA, disposto no novo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, o eixo de Pagamento por Serviços Ambientais, contou desde sua construção e atualmente em sua implementação, por meio do Programa Floresta +, publicado pela Portaria nº 288/2020, com a participação da sociedade civil com reuniões bilaterais.

O Plano possui caráter interministerial e foi construído com a participação tanto dos membros da CONAVEG, quanto foi apresentado ao Conselho Nacional da Amazônia Legal. As ações concretas estão sendo construídas com base nas ações previstas tanto no PPA quanto nas Comissões do Conselho Nacional da Amazônia Legal e outros loci específicos.

O eixo de Pagamento por Serviços Ambientais está em implementação, por meio do Programa Floresta+, publicado pela Portaria nº 288/2020, com a participação da sociedade civil com reuniões bilaterais, em especial na implementação do Projeto Piloto Floresta + Amazônia que dentre outros pontos irá realizar pagamentos diretos aos pequenos produtores rurais que possuem excedente de reserva legal e área de preservação permanente a serem recuperadas, bem como realizará pagamentos via projeto às comunidades que preservam áreas na Amazônia Legal e apoiará projetos de inovação no território amazônico. Além disso, foi lançado no âmbito do Programa Floresta +, o Floresta + Carbono, por meio da Portaria nº 518/2020, com isso, o MMA criou mais um instrumento para reconhecer, valorizar e incentivar o mercado de serviços ambientais em todo o território nacional.

No que se refere à competência da Secretaria de Amazônia e Serviços Ambientais (SAS) do Ministério do Meio Ambiente quanto à Política Nacional para Combate ao Desmatamento e Incêndios Florestais, vem sendo exercido o seu papel de articulador e coordenador. Foi elaborado pelo MMA e publicado o Decreto nº 10.424, de 15 de julho de 2020, que determina a suspensão da permissão do emprego do fogo no território nacional pelo prazo de 120 dias, bem como o apoio às ações de fiscalização e combate ao desmatamento ilegal e incêndios.

Tendo em vista a amplitude de fatores que causam o desmatamento não existe uma caracterização única de recurso para combate ao desmatamento, mas sim uma estratégia de combate, que envolve diversos órgãos e entidades federais, e consigo centenas de ações orçamentárias e extra orçamentárias que de alguma forma contribuem para combater as causas que levam ao desmatamento. O custo do combate ao desmatamento é incerto pois não basta levantar os gastos com fiscalização ambiental, a redução nas taxas deve-se a um



*combate intenso as atividades ilegais, a regularização ambiental e fundiária, dentre outros. São diversas ações interministeriais. Isto posto, pode-se afirmar que não é trivial, e não está disponível, um cálculo de quanto de recursos é necessário e uma comparação com o quanto se tem disponível."*

Apresentou relatório de emissões:

INVENTÁRIO	DATA DE APRESENTAÇÃO À UNFCCC	PERÍODO DAS EMISSÕES RELATADAS
1º Inventário da 1ª Comunicação Nacional	10/12/2004	1990 a 1994
2º Inventário da 2ª Comunicação Nacional	30/11/2010	1990 a 2005
3º Inventário da 3ª Comunicação Nacional	20/04/2016	1990 a 2010
4º Inventário da 4ª Comunicação Nacional	Em elaboração	período de relato previsto: 1990 a 2016

Disse que, "Sobre a acusação de inexecução orçamentária, a Secretaria-Executiva do MMA, na Nota Informativa nº 1824/2020-MMA (Doc. Sei nº 0631118, constante no link existente no seq. 133, do NUP: 00692.003049/2020-25), ao apresentar um gráfico com as despesas discricionárias da Pasta entre os anos de 2015 a 2020, esclareceu que os valores empenhados por este Ministério sempre estão muito próximos ao limite autorizado para empenho e que no ano de 2019 houve uma situação atípica, que levou a um percentual menor, mas ainda assim, bastante positivo, no montante de 88%, em razão da abertura de crédito especial, em favor do IBAMA, no montante de R\$ 280,0 milhões de reais, provenientes de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF 568). Destacou ainda que houve em 2019 a efetivação do maior volume de empenhos da série histórica, ou seja, R\$ 944,7 milhões de reais, montante 17,9% maior que o volume empenhado em 2018, que era, até então, o valor máximo empenhado."

Anotou que os Estados-membros da região amazônica estariam se recusando a auxiliar as medidas de enfrentamento do desmatamento. "No item 4.2 da Nota Técnica nº 644/2020-MMA (NUP: 00744.000313/2020-16, seq.36, Doc. Sei nº 0629966), foi feita uma explanação detalhada sobre a atuação da Pasta Ambiental e autarquias a ela vinculadas sobre as ações adotadas para o combate ao desmatamento em 2019 e 2020, demonstrando ainda que o auxílio das Policiais Militares dos Estados da região amazônica passou a ser peremptoriamente recusado, repercutindo de forma negativa na fiscalização, que, apesar do déficit de agentes ambientais, a fiscalização empreendida pelo IBAMA tem se mantido em patamares razoáveis e em harmonia com a média dos anos anteriores."

Aduziu que a redução das verbas orçamentárias destinadas às entidades de combate do desmatamento da Floresta Amazônica decorreriam do cenário fiscal restritivo:

ÓRGÃO	PLOA/2019	PLOA/2020	%
Advocacia-Geral da União	450.000	450.000	0,0%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.109.074	2.074.182	-1,7%
Cidadania	4.123.187	3.379.537	-18,0%
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	3.714.466	3.983.494	7,2%
Controladoria-Geral da União	110.843	110.000	-0,8%
Defesa	10.293.642	7.568.794	-26,5%
Desenvolvimento Regional	9.215.652	6.775.734	-26,5%
Economia	11.400.326	10.804.080	-5,2%
Educação	23.350.595	21.237.390	-9,0%
Infraestrutura	9.776.495	6.937.856	-29,0%
Justiça e Segurança Pública	3.803.598	3.101.043	-18,5%
Meio Ambiente	807.390	561.663	-30,4%
Minas e Energia	1.218.734	949.726	-22,1%
Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	376.536	220.427	-41,5%
Presidência da República	880.164	693.799	-21,2%
Relações Exteriores	1.670.459	1.499.800	-10,2%
Saúde	18.878.415	18.606.349	-1,4%
Turismo	480.000	200.000	-58,3%
Vice-Presidência da República	8.000	7.600	-5,0%
<b>TOTAL</b>	<b>102.667.576</b>	<b>89.161.474</b>	<b>-13,2%</b>

Disse não ser "novidade a existência de cortes orçamentos na área ambiental. No ano de 2016, por exemplo, houve a adequação do Programa Bolsa Verde, previsto pela Lei nº 12.512/2011 e direcionado ao incentivo das famílias em situação de extrema pobreza às práticas de proteção a natureza, considerando o decote de 30% na verba destinada ao programa, conforme relatado na Ata da 10ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental (P. 17/23, componente digital 4, seq. 1, NUP: 02000.000730/2016-10). A própria parte autora admitiu a existência de cortes orçamentários em outras ocasiões, ao apresentar os seguintes dados na nota de rodapé nº 75."

Constou, além disso, o seguinte:

"Sobre o ponto, remete-se o órgão contencioso solicitante ao item 4.2 da Nota Técnica nº 644/2020-MMA (NUP: 00744.000313/2020-16, seq.36, Doc. Sei nº 0629966), que trata, entre outros pontos, acerca da questão orçamentária, inclusive sobre os recursos direcionados à implementação da GLO "como forma auxiliar de combate ao desmatamento ilegal tem como fonte de recursos o que restou delimitado no âmbito da ADF 568, que reservou a importância de R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) para essa empreitada". Portanto, por determinação judicial foram direcionados esses recursos para as ações voltadas à GLO. Veja-se:

De outro giro, diante da mesma alegação despropositada de dispêndio de recursos pela necessidade de uso de operações Garantia da Lei e da Ordem (GLO), importa ressaltar que, neste contexto, há aporte de recursos por força do que restou apreciado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 568.

Com efeito, a ADPF nº 568 foi movida pela Procuradora-Geral da República em face da destinação indevida de recursos pagos pela Petrobras por meio do "Acordo e Assunção de Compromissos" firmado entre essa empresa e a Procuradoria da República no Paraná.

No decorrer do andamento processual da referida ADPF, foi celebrado Acordo sobre a Destinação dos Valores firmado por diversas autoridades federais, em que foram afastadas todas as anteriores nulidades decorrentes de descumprimento dos preceitos fundamentais, e definida a destinação para ações de inquestionável interesse e proveito público e social, não sujeitas a contingenciamento para atendimento a metas de desempenho fiscal, como é o caso das ações voltadas para a educação; bem como para o financiamento de despesas decorrentes de situações extraordinárias e urgentes que exigem ações imediatas do Estado brasileiro, como a prevenção, fiscalização e combate aos incêndios florestais na Amazônia Legal, que, de modo especial à época, atingiam níveis alarmantes. Passo seguinte, a ADPF 568 teve a sua extinção com resolução de mérito (art. 487, III, do CPC, c/c art. 21, IX, do RISTF), ao homologar o referido Acordo sobre a Destinação dos Valores. Para efeito do cumprimento do que restou pactuado, Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão nos seguintes termos:

Dessa feita, construiu-se consenso a respeito de desnação de significava parte dos recursos para o desenvolvimento de ações na Amazônia Legal, especialmente ações de relevância para a preservação ambiental no âmbito daquele bioma, parte das quais são de competência constitucional dos Estados (art. 23, VI, da CF), movo pelo qual o Acordo expressamente previu a desnação direta de parte desses recursos para o desenvolvimento de ações diretamente pelos Estados da região. Transcrevo os seguintes excertos do acordo homologado: 1. Os valores depositados pela Petrobras serão alocados em ações voltadas para educação e proteção ao meio ambiente, conforme as seguintes discriminações: (...) 1.2. AMAZÔNIA LEGAL: R\$ 1.060.000.000,00 (um bilhão e sessenta milhões de reais), com as devidas atualizações, serão destinados à prevenção, fiscalização e ao combate do desmatamento, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira, sendo: 1.2.1. R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais), com as devidas atualizações, a serem executados diretamente pela União, inclusive por meio de ações como as operações de Garana da Lei e da Ordem (GLO), ao amparo de orçamento no âmbito do Ministério da Defesa para atuação, inclusive nos termos do art. 16-A da Lei Complementar 97/1999; ações de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; de Regularização Fundiária e de Assistência Técnica e Extensão Rural, ambas ao amparo de orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. [...] Além disso, no tocante aos procedimentos a serem seguidos pela União para a utilização das receitas públicas em questão, preconizou-se a adoção do inerário apresentado pela própria AGU (peça 200), o qual também ficou assentada a execução descentralizada desses montantes, conforme transcrito a seguir: a) Com a homologação do Acordo sobre a Destinação dos Valores, o saldo em conta dos recursos financeiros depositados, devidamente corrigido, será transferido para a conta única do Tesouro Nacional, para alocação nos termos acordados; b) Uma vez que os recursos em causa sejam repassados e convertidos em receita da União, esta se compromete a fazer com que os referidos recursos passem a compor fonte de recursos específica, sendo sua aplicação passível de acompanhamento pelos órgãos de controle; c) Para concretização das medidas previstas no referido Acordo, foi publicada a Portaria SECAD/SOF n. 6, de 26/8/2019, para reaver o Código de Fonte de Recursos "21- Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Ancorados", para situações do gênero, de modo a prover meios para assegurar transparência e controle quando os valores forem utilizados para financiar as despesas públicas a que se refere o Acordo; d) Com a observância das normas orçamentárias e financeiras aplicáveis, em especial o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e o art. 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a União, por meio do Ministério da Economia, se compromete a garantir as condições necessárias para execução total das despesas exclusivamente nas ações referidas no aludido Acordo neste exercício financeiro e nos seguintes, até o completo exaurimento dos valores nele referidos; e) A realização das despesas será concretizada especialmente por meio da concessão de limite de empenho e de movimentação financeira ("descontingenciamento") e da abertura de créditos adicionais, abrangendo a abertura de crédito extraordinário quando admido pela legislação, sendo sempre utilizada como fonte de recursos aquela indicada na alínea "c", acima; (...)

Portanto, como resta claro, o emprego de operações de GLO como forma auxiliar de combate ao desmatamento ilegal tem como fonte de recursos o que restou delimitado no âmbito da ADF 568, que reservou a importância de R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) para essa empreitada."

Discorreu-se sobre a destinação e o cumprimento do orçamento afetado à tutela ambiental. Destacou o link de acesso a documentos - evento 134, certidão4. Juntou-se tabela detalhando os valores do orçamento - PLOA:

Exercício	Soma de PLOA	Soma de LOA (SIAFI)	Soma de Dotação Atual	Soma de Empenhado
2020	735.607.822,00	764.744.220,00	859.156.338,00	847.029.447,32
2021	780.428.264,00	808.441.823,00	1.148.509.687,00	1.134.306.728,13
2022	1.240.145.246,00	1.259.234.403,00	1.259.234.403,00	971.799.172,73
<b>Total Geral</b>	<b>2.756.181.332,00</b>	<b>2.832.420.446,00</b>	<b>3.266.900.428,00</b>	<b>2.953.135.348,18</b>

Soma de Empenhado Liquidado	Soma de Pago
847.029.447,32	677.791.068,96
1.134.306.728,13	823.645.900,27
212.084.678,54	196.416.341,04
<b>2.193.420.853,99</b>	<b>1.697.853.310,27</b>

Juntou-se também a Nota Técnica SEI nº 29254/2022/ME, discorrendo sobre valores orçamentários e sua destinação.

"(...) A Assessoria Especial de Conformidade e Controle desta SOF, por meio do Despacho SOF-ASECOC (25736103), encaminhou em 20 de junho de 2022, para análise e manifestação da SEINF, o presente Processo, reportando-se ao Ofício n. 00275/2022/COREPAMNS/PRU4R/PGU/AGU (25630733), por meio do qual a Advocacia-Geral da União (AGU) solicitou à SOF subsídios para a defesa da União em ação judicial. Além disso, em consonância com Cota n. 02712/2022/PGFN/AGU (25692306), de 15 de junho de 2022, também solicitou a consolidação dos referidos subsídios. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) com o objetivo de condenar a União a cumprir as obrigações assumidas por meio da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, instituída pela Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, mediante a qual o governo brasileiro comprometeu-se a reduzir, no ano de 2020, as taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal ao índice máximo de 3.925,06 Km<sup>2</sup>.

A AGU afirma no Ofício que a parte autora entende que a atual política de gestão ambiental brasileira vem agindo no sentido de mitigar as chances de cumprimento da meta de diminuição do desmatamento na Amazônia Legal para o ano de 2020. Esta situação seria evidenciada, segundo o demandante:

Ofício n. 00275/2022/COREPAMNS/PRU4R/PGU/AGU

(i) pelos cortes no orçamento de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pelo combate ao desmatamento, os quais afetaram diversos mecanismos de ações de governança de proteção às florestas;

(ii) pelas mudanças administrativas no trato de aplicação das punições relativas ao desmatamento ilegal; e

(iii) pela promulgação de normas que diminuíram áreas de florestas protegidas.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação restringir-se-á aos aspectos orçamentários relacionados às despesas orçamentárias discricionárias, no âmbito das competências atribuídas à SEINF pelo art. 58 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 (na redação dada pelo Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022).

Dessa forma, a competência desta Subsecretaria se restringe ao item “i - pelos cortes no orçamento de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pelo combate ao desmatamento, os quais afetaram diversos mecanismos de ações de governança de proteção às florestas”, e tendo como referência apenas as programações legalmente identificadas no orçamento.

A análise abrangerá as Unidades Orçamentárias – UOs vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente – MMA (Órgão 44000), que compõem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, quais sejam:

44101 - Ministério do Meio Ambiente – Administração Direta;

44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;

44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ;

44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;

44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA;

44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC.

Além dessas Unidades, o MMA também executa suas políticas no âmbito do Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, especificamente na UO 74916 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima/FNMC – Ministério do Meio Ambiente.

Para facilitar a análise, optou-se por utilizar a classificação das despesas por Identificador de Resultado Primário[1] (RP). Nesse sentido, foram excluídas as despesas obrigatórias (RP "1") e as despesas financeiras (RP "0"), correspondente às dotações alocadas em reserva de contingência e ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais. Desse modo, a análise se ateve às despesas discricionárias (RP "2"), às despesas incluídas ou acrescidas por emendas, RPs "6", "8" e "9" (não há RP "7" na programação selecionada), e às despesas financeiras (RP "0") relativas ao financiamento de projetos reembolsáveis executadas por meio da UO 74916. Assim, selecionou-se a programação com vocação ao financiamento de políticas públicas que subsidiem direta (ações-fim) ou indiretamente (ações-meio) o cumprimento das atribuições finalísticas das Unidades Orçamentárias analisadas.

Foram extraídos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, referentes à execução orçamentária das UOs listadas, dos exercícios de 2020, 2021 e 2022, este último ainda em curso, ou seja, com valores não fechados. Esses dados são apresentados de maneira resumida na Tabela 1, que segue, de modo a indicar um retrato da execução orçamentária da programação selecionada até o momento. Para informações mais pormenorizadas, segue Planilha no Anexo I (25968260) desta Nota Técnica, na qual os dados podem ser filtrados por Exercício, Unidade Orçamentária, Ação, Plano Orçamentário e Indicador de Resultado Primário.

Tabela 1: Execução Orçamentária de Despesas do MMA de 2020 a 2022:

R\$ 1,00						
Exercício	PLOA	LOA (SIAFI)	Dotação Atual	Empenhado	Empenhado Liquidado	Pago
2020	735.607.822,00	764.744.220,00	859.156.338,00	847.029.447,32	847.029.447,32	677.791.068,96
2021	780.428.264,00	808.441.823,00	1.148.509.687,00	1.134.306.728,13	1.134.306.728,13	823.645.900,27
2022	1.240.145.246,00	1.259.234.403,00	1.259.234.403,00	971.799.172,73	212.084.678,54	196.416.341,04
<b>Total</b>	<b>2.756.181.332,00</b>	<b>2.832.420.446,00</b>	<b>3.266.900.428,00</b>	<b>2.953.135.348,18</b>	<b>2.193.420.853,99</b>	<b>1.697.853.310,27</b>

Fonte: SIOP

Os dados demonstram que houve um crescimento de 47% do valor da dotação das programações selecionadas de 2020 para 2022. Os valores empenhados nos exercícios de 2020 e 2021 mostram que houve uma execução de 99% das despesas selecionadas do orçamento do MMA, para ambos os exercícios. Quanto ao valor empenhado para 2022, nesta última linha de análise, cabe destacar que o exercício ainda não findou e, desse modo, ainda há seis meses para de fato se realizar a execução orçamentária do exercício.

Outro aspecto observado na extração em tela, é o aumento dos valores alocados nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs em relação aos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais – PLOAs. Nesses anos, os acréscimos, via emendas legislativas, superaram as emendas supressivas, o que resultou em um incremento de 3% nos valores previstos na LOA quando comparados com os originalmente constantes do PLOA. Na soma dos três exercícios, se ampliaram as dotações disponíveis do MMA de R\$ 2,76 bilhões para R\$ 2,83 bilhões, em valores aproximados.

Ademais, ao se comparar a coluna dos valores da LOA com o da Dotação Atual, observa-se que ao longo dos exercícios houve uma ampliação das dotações do MMA em torno de 15%, o que indica que houve a ampliação do orçamento do MMA mediante a abertura de créditos adicionais. Ou seja, que as programações em comento foram objeto de alterações orçamentárias cujo saldo de suplementações superou os cancelamentos, as quais conferiram um saldo positivo aos remanejamentos efetivados.

Considerando que, no rol das Unidades Orçamentárias ligadas ao MMA, há duas Unidades dedicadas ao financiamento de projetos afetos a temas da Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC, fez-se outro recorte da execução orçamentária das UOs 44902 – FNMC e 74916 – Recursos sob Supervisão do FNMC, como demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2: Execução das Unidades Orçamentárias financiadoras de projetos afetos à Política Nacional de Mudança do Clima por Exercício

R\$ 1,00						
Exercício/ UO	PLOA	LOA (SIAFI)	Dotação Atual	Empenhado	Empenhado Liquidado	Pago
2020	239.347.282,00	239.347.282,00	239.133.799,00	239.133.799,00	239.133.799,00	232.847.282,00
44902	6.500.000,00	6.500.000,00	6.286.517,00	6.286.517,00	6.286.517,00	-
74916	232.847.282,00	232.847.282,00	232.847.282,00	232.847.282,00	232.847.282,00	232.847.282,00
2021	327.996.507,00	323.496.507,00	323.496.507,00	323.493.517,00	323.493.517,00	323.126.025,09
44902	5.025.426,00	525.426,00	525.426,00	522.436,00	522.436,00	154.944,09
74916	322.971.081,00	322.971.081,00	322.971.081,00	322.971.081,00	322.971.081,00	322.971.081,00
2022	444.651.522,00	444.651.522,00	444.651.522,00	444.105.542,00	-	-
44902	545.980,00	545.980,00	545.980,00	-	-	-
74916	444.105.542,00	444.105.542,00	444.105.542,00	444.105.542,00	-	-
<b>Total</b>	<b>1.011.995.311,00</b>	<b>1.007.495.311,00</b>	<b>1.007.281.828,00</b>	<b>1.006.732.858,00</b>	<b>562.627.316,00</b>	<b>555.973.307,09</b>
UO 44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima						
UO 74916 - Recursos sob Supervisão do FNMC - Ministério do Meio Ambiente						

Fonte: SIOP

Desta Tabela 2, depreende-se que ocorreu um crescimento de 86% das dotações das programações selecionadas de 2020 para 2022. Observa-se, ademais, que houve uma certa estabilidade do valor alocado na Lei Orçamentária Anual – LOA em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA. Especificamente para essas unidades, observa-se que durante a tramitação do PLOA, no Congresso Nacional, as emendas supressivas superaram os acréscimos, o que resultou em uma redução na alocação orçamentária de 0,4%. Nota-se, também, uma diferença pouco expressiva entre o valor Dotação Atual e o valor de LOA, cujo saldo de cancelamentos superou em torno de 0,02% as suplementações.

É importante mencionar que, nos exercícios de 2020 a 2022, não houve contingenciamento das programações consignadas ao Ministério do Meio Ambiente.

Cumpra esclarecer que, considerando as competências da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, estabelecidas por meio do art. 57, do Anexo I, do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, especialmente a de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária da União, durante o processo de elaboração do PLOA, a SOF atribuiu, de forma global, a cada um dos órgãos setoriais do Poder Executivo, as dotações e os limites orçamentários a serem observados na elaboração das respectivas programações orçamentárias. Compete aos Ministérios a distribuição desses limites entre as suas entidades vinculadas e seus fundos, de acordo com as prioridades setoriais.

Ademais, informações mais detalhadas sobre despesas específicas relacionadas à Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, são de atribuição específica do MMA e lhe devem ser direcionadas.

Por fim, é necessário destacar que, considerando as regras da Emenda Constitucional – EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 c/c com a EC nº 113, de 8 de dezembro de 2021 (Novo Regime Fiscal - Teto de Gastos), que estabelece um valor total para as despesas primárias da União, apenas reajustado a cada exercício pela variação do IPCA, caso a União seja condenada a destinar mais recursos para o MMA, isso necessariamente implicará na redução de despesas primárias discricionárias destinadas a outras políticas públicas, o que significa dizer que para que uma despesa aumente há a necessidade de que outra diminua na mesma proporção."

Indicou-se também o acesso ao processo do Sistema Eletrônico de Informações - SEI - evento 135, despacho 12. No movimento 134, outros-14, foram destacadas medidas adotadas pelo Poder Executivo da União em prol da proteção da Floresta Amazônica. Sugeriu-se a oitiva da Vice-Presidência da República, eis que o Conselho Nacional da Amazônia Legal é órgão a ela vinculado, consoante se extrai do art. 1º do Decreto n. 10.239, de 11/02/2020.

"(...) Trata-se do Ofício AGU nº 5059/2022 NAJ-CCJ/CCJ/CONJUR/MJ (SEI nº 23683503), por meio do qual pleiteia o envio de elementos de fato e de direito, necessários a propiciar a defesa da União nos autos do processo NUP: 00495.017413/2020-61 (REF. 5048951-39.2020.4.04.7000), em que o autor, INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZONICOS - IEA, ingressou com ação civil pública em face da UNIÃO FEDERAL, pretendendo a condenação da requerida a cumprir o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal – PPCDAM, vinculado à política nacional sobre a mudança do clima – PNMC.

2. Esta Coordenação de Repressão a Crimes Ambientais e Patrimônio Cultural, integrante da Coordenação-Geral de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Direitos Humanos, é a unidade central responsável pelo planejamento, orientação, controle e avaliação da execução de operações policiais (especiais, comuns, simples e de apoio) de polícia judiciária contra os crimes de biopirataria, desflorestamentos e incêndios florestais (em terras indígenas, unidades de conservação federais e glebas da União), usurpação de patrimônio da União (garimpos ilegais), tráfico internacional de fauna e flora em extinção, contrabando de material genético, dentre outros, de interesse e afeição à União (art. 36, I, da Instrução Normativa nº 13/2005 – DG/PF).

3. A Coordenação de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente da Polícia Federal vem, diuturnamente, laborando para auxiliar no cumprimento à meta 052U, do Programa 6014 (Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas) do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), que prevê a redução dos desmatamentos e dos incêndios ilegais nos biomas brasileiros; para levar a cabo as disposições - de responsabilidade da Polícia Federal - que estão previstas no Plano Operativo (2020-2023), do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Decreto nº 10.142/2019); para combater os ilícitos ambientais, conforme previsto no Plano Amazônia 2021/2022 (Resolução nº 03, de 9 de abril de 2021); para honrar os compromissos internacionais assinalados pelo Brasil no Acordo de Paris (Decreto nº 9.703/2017), sob a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, especialmente de "envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais" (art. 1, "a" do Acordo), sem olvidar da novel Declaration on Forests and Land Use (COP26).

4. Para tal desiderato, a Polícia Federal conta com 27 (vinte e sete) delegacias especializadas na repressão a crimes contra o meio ambiente, além 4 (quatro) Grupos de Investigação Sensíveis Ambientais (GIASES), que são unidades especializadas no enfrentamento a crimes ambientais praticados por organizações criminosas e que realizam investigações complexas e prioritárias, com características transnacionais ou interestaduais.

5. Nada obstante, a Coordenação de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente da Polícia Federal vem produzindo reports (informações de polícia judiciária, particularmente no bojo do Projeto Tukáno), com a colheita - de forma proativa - de indícios mínimos de autoria e/ou de materialidade delitiva de graves (de grandes proporções) de crimes de desflorestamentos, mineração e incêndios florestais (com aptidão para a ulterior instauração de inquérito policial federal), para a ulterior desarticulação (administrativa, logística, econômico e financeira) de organizações criminosas especializadas; essa mineração de casos de envigadura tem sido alavancada através da utilização sinérgica de novas geotecnologias de interesse criminal (sensoriamento satelital, monitoramento remoto, geoprocessamento, processamento de imagens e geointeligência), donde se encontra o Programa Brasil MAIS, conforme informação complementar da SEGEO/INC/DITEC/PF, anexa. No bojo daquele Projeto, foram constatadas mais de 200.000,000 hectares de áreas desflorestadas, em um prejuízo (pericial) estimado de mais de R\$1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais).

6. Principais Projetos Desenvolvidos pela CMAP/CGMADH/DICOR/PF:

Projeto Tukáno: objetiva mudar a cultura institucional de investigações de crimes contra o meio ambiente - adoção de posturas proativas, com a utilização sinérgica de geotecnologias de interesse (sensoriamento satelital, monitoramento remoto, geoprocessamento, processamento de imagens e geointeligência), para a produção de operações especiais de polícia judiciária, com foco na repressão de crimes de desflorestamentos, mineração ilegal e incêndios florestais na Amazônia Legal e no Cerrado;

Projeto Impactas: tem por escopo construir uma base de dados interoperável e estruturada (com informações de diversas agências ambientais), com o fito de identificar organizações criminosas especializadas em tráfico de animais silvestres, e as respectivas cadeias de fornecedores, intermediários e receptadores;

Projeto Goya: objetiva instituir metodologias e formas de gestão sistematizada de apreensões e destinações de bens culturais, com a criação de bancos estruturados de dados (BIs) e, não menos, construir redes – interagências - para a repressão ao tráfico de bens culturais e de obras de arte;

Projeto Madeira de Lei: tem por meta a realização de ações concretas nos portos brasileiros e nos principais portos do mundo, abordando e verificando carregamentos de madeiras oriundas do Brasil, notadamente quanto à parte documental, essências e origem. O escopo do projeto é buscar o entrosamento da fiscalização da madeira de lei comercializada entre os países produtores (exportadores) e países consumidores (importadores) em busca de melhor governança ambiental (adoção de boas práticas - compliance);

Participação na Operação Guardiões do Bioma (Desflorestamentos) do Ministério da Justiça e Segurança Pública: atuação coordenada e interagências, para o controle, monitoramento e repressão aos crimes de desflorestamentos no Brasil;

A Polícia Federal está compondo com outros órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP e do Ministério do Meio Ambiente-MMA, a operação Guardiões do Bioma, coordenada administrativamente pela Secretaria de Operações Integradas do MJSP, com objetivo de Reduzir o desmatamento do Bioma Amazônia, por meio de ações coordenadas das forças policiais federais e estaduais, e dos órgãos de fiscalização ambiental pelo período de um ano, a partir do mês de março de 2022. Estão sendo implantadas, inicialmente, seis Bases Operacionais Multiagências (GBBOs), nos municípios de Porto Velho/RO, Humaitá/AM e Altamira, Itaituba, Novo Progresso e São Félix do Xingu, no estado do Pará, sendo uma em cada município ou distrito, com atuação por um período mínimo de um ano.

7. Serão realizadas tratativas com os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso, Amazonas e Pará, convidando-os a aderirem à operação, com a possibilidade do pagamento de diárias por parte do Governo Federal, para que intensifiquem as ações no combate ao desmatamento ilegal, nas áreas cuja competência de fiscalização ambiental seja estadual.

8. As bases Operacionais Multiagências – GBBO - acima relacionadas são as seis primeiras a serem ativadas, de um total de dez, que se planeja implantar no escopo da Operação Guardiões do Bioma – Combate ao Desmatamento Ilegal.

9. Os locais onde serão implantadas as demais GBBOs será deliberado em conjunto com os órgãos envolvidos na operação, tão logo as seis primeiras estejam em funcionamento, e haja disponibilidade orçamentária para tal.

10. Na oportunidade, informo em números de Inquérito Policiais da temática (dados extraídos do Bi ePol) e em Resultados Operacionais da Polícia Federal na repressão a crimes ambientais, os resultados obtidos em 2021:

foram instaurados o total de 1051 IPLs de crimes de mineração e 1550 IPLs de crimes contra a flora, no total de 2536 Inquéritos (há casos em que o inquérito se encaixa nas duas categorias);

950 Inquéritos Policiais instaurados para apurar a prática do crime previsto no art. 2º, §1º da Lei 8.176/91;

704 Inquéritos Policiais instaurados para apurar a prática do crime previsto no art. 55, da Lei 9.605/98;

275 Inquéritos Policiais instaurados para apurar a prática do crime previsto no art. 20 da Lei 4.947/1966;

Foram deflagradas o total de 695 (seiscentos e noventa e cinco) Operações Policiais, 260 (duzentas e sessenta) operações de apoio, 51 (cinquenta e um) operações comuns, 68 (sessenta e oito) operações especiais, delas 42 referentes ao combate a crimes de desmatamento e mineração ilegal (vetores do desmatamento), 316 (trezentos e dezesseis) simples;

Cumpriram-se 615 (seiscentos e quinze) Mandados de Busca e apreensão;

Realizaram-se 646 (seiscentos e quarenta e seis) prisões (572 por flagrante delito, 33 prisões temporárias e 41 prisões preventiva);

Como resultado das operações o prejuízo evitado para União foi de R\$ 256.561.105,55 e restou apreendido e sequestrado em bens lícitos ou ilícitos o total de R\$ 689.732.851,08; 11.

Ademais, apresento Informação CMAP/CGMADH/DICOR/PF (doc. 23839097) com dados estatísticos que demonstram efetivo aumento nos resultados quantitativos ações relativas a Operações Policiais, com conseqüente no aumento do número de prisões e de buscas e apreensões na repressão a crimes ambientais na Amazônia Legal, desde o ano de 2019 até 2022 e relatório de informações da SEGEO/INC/DITEC/PF (doc. 23839100) com informações sobre resultados do Programa Brasil Mais (Meio Ambiente Integrado e Seguro), programa esse que fornece diversos produtos (serviços) essenciais para o combate ao desmatamento, particularmente imagens satelitais de alta (3m) e altíssima resolução espacial (submétricas, sob demanda), e detecção de mudanças florestais (alertas de desflorestamentos qualificados por classes, por exemplo, corte seletivo, corte raso, degradação florestal, dentre outros).

12. Para análise e despacho do chefe desta Coordenação.

RAFAELA PROFÍRIO JARDIM MANETA

Delegada de Polícia Federal

CMAP/CGMADH/DICOR/PF

DESPACHO

1. De acordo com o manifestação supra.

2. Encaminhe-se para a CGMADH com sugestão de envio para o CONJUR/MJSP.

NILSON VIEIRA DOS SANTOS

Delegado de Polícia Federal

Coordenador de Repressão a Crimes Ambientais e Patrimônio Cultural

CMAP/CGMADH/DICOR/PF

INFORMAÇÃO CMAP/CGMADH/DICOR/PF

DATA 19/04/2022

REFERÊNCIA BI - CMAP/CGMADH/DICOR/PF

ASSUNTO Dados Estatísticos crimes ambientais na Amazônia Legal

DIFUSÃO Para Advocacia Geral da União - AGU

1. INTRODUÇÃO:

Essa Informação de Polícia visa divulgar os dados estatísticos, dos últimos quatro anos, da atuação da Polícia Federal com relação aos crimes ambientais combatidos dentro da Amazônia Legal.

Segundo IPEA, A Amazônia Legal é uma área que corresponde a 59% do território brasileiro e engloba a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), perfazendo 5,0 milhões de km². Nela residem 56% da população indígena brasileira. O conceito de Amazônia Legal foi instituído

em 1953 e seus limites territoriais decorrem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico da região e, por isso, não se resumem ao ecossistema de selva úmida, que ocupa 49% do território nacional e se estende também pelo território de oito países vizinhos.

Os números apresentados a seguir foram extraídos do BI da Coordenação Geral de Repressão a Crimes contra Meio Ambiente e Direitos Humanos, e engloba os anos de 2019, 2020, 2021 e até o mês de março de 2022.

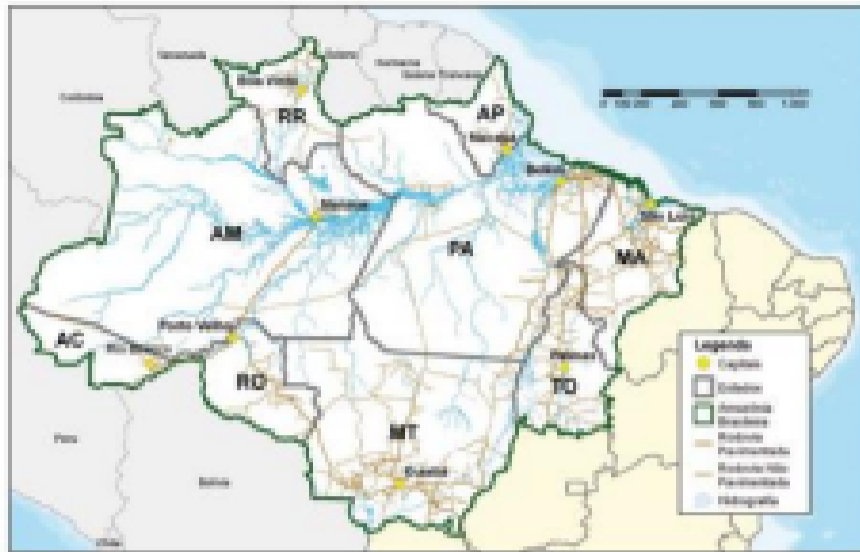


Figura 1 - Mapa Amazônia Legal

## 2. ANÁLISE:

### DADOS GERAIS:

QTD. TOTAL DE OPERAÇÕES	<b>668</b>
QTD. M.B.A.	<b>1.267</b>
QTD. M.P.P.	<b>169</b>
QTD. M.P.T.	<b>55</b>
QTD. TOTAL DE PRISÕES	<b>224</b>
QTD. TOTAL DE FLAGRANTES	<b>884</b>

Figura 2 - Dados Gerais Operações Policiais

De 2019 até o presente momento, foram deflagradas 668 operações na Amazônia Legal, totalizando 1.267 mandados de busca e apreensão, 224 prisões executadas, sendo 169 mandados de prisão preventivas e 55 mandados de prisão temporária, e um total de 884 flagrantes delitos.

### OPERAÇÕES DEFLAGRADAS NOS ÚLTIMOS 4 ANOS:



Figura 3 - Quantidade de Operações Deflagradas e variação ano a ano

Em 2019 foram deflagradas 120 operações na região, já no ano de 2020 foram um total de 212 operações deflagradas, totalizando um aumento de 114% de um ano para o outro.

Em 2021 foram deflagradas 291 operações da Amazônia Legal, apresentando mais um ano de alta das operações deflagradas, 65% maior que no ano anterior. No corrente ano já foram deflagradas 45 operações até o mês de março.

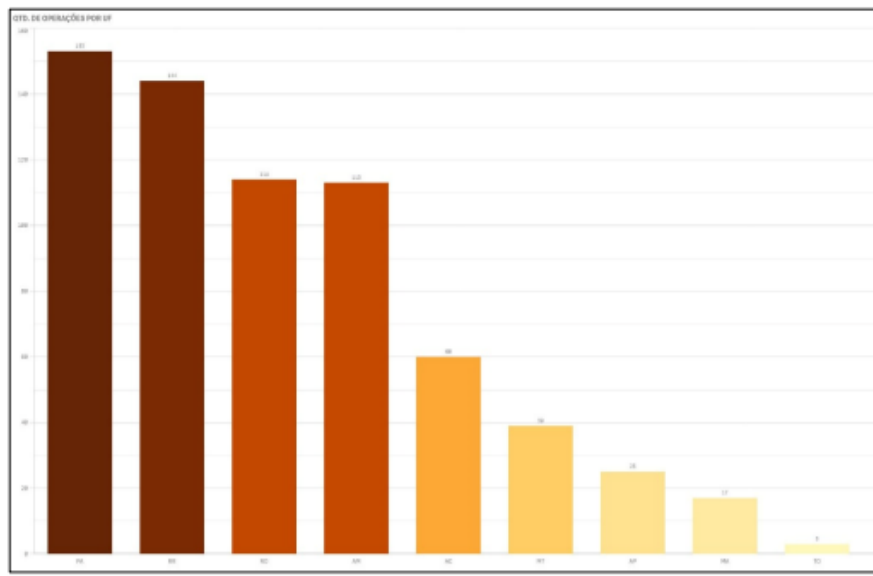


Figura 4 - Quantidade de Operações por UF

Extraindo-se o número de operações por estados, temos o estado do Pará como o maior estado em número de operações deflagradas nos últimos quatro anos, totalizando 153 operações policiais. Em seguida temos o estado de Roraima com um total de 144 deflagrações, seguindo de Rondônia, com 114 operações e o estado do Amazonas com 113 operações deflagradas.

O estado do Acre deflagrou 60 operações policiais nos últimos anos, seguido pelos estados do Mato Grosso com 39 operações, Amapá com 25 deflagrações, Maranhão 17 e, por fim, o estado do Tocantins com 3 operações policiais deflagradas relativas a crimes ambientais.

**QUANTIDADE DE MANDADOS DE BUSCA E APREENSÃO NOS ÚLTIMOS 4 ANOS:**

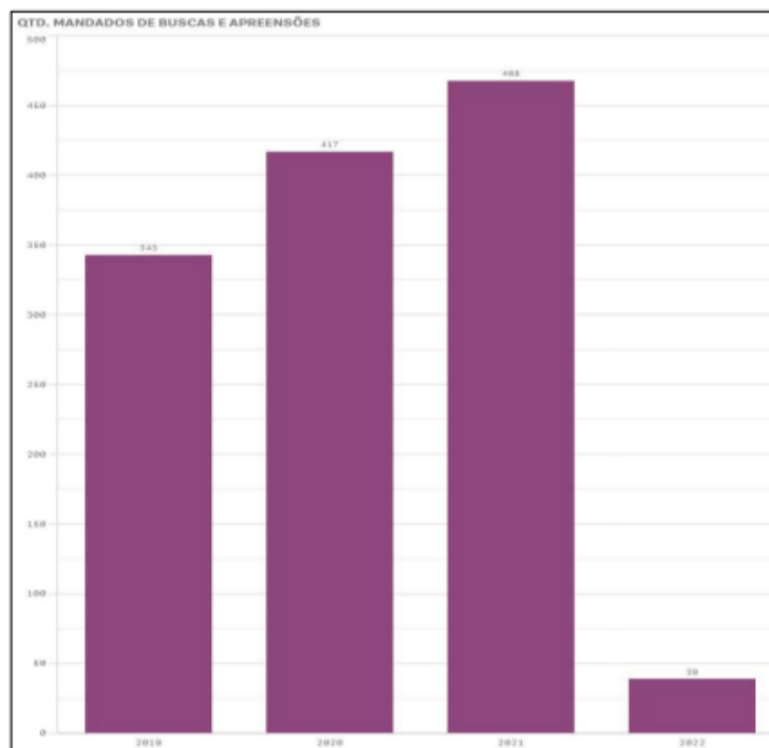


Figura 5 - Quantidade de Mandados de Buscas e Apreensões

Em 2019 foram expedidos 343 mandados de busca e apreensão no escopo das operações deflagradas. No ano de 2020 foram 417 mandados expedidos e em 2021 um total de 468 mandados de busca e apreensão expedidos. Em 2022, até o mês de março, foram expedidos 39 mandados.

**QUANTIDADE DE PRISÕES (soma da quantidade de Prisões Preventivas e Prisões Temporárias decorrentes de representações e prisões em Flagrantes) NOS ÚLTIMOS 4 ANOS:**

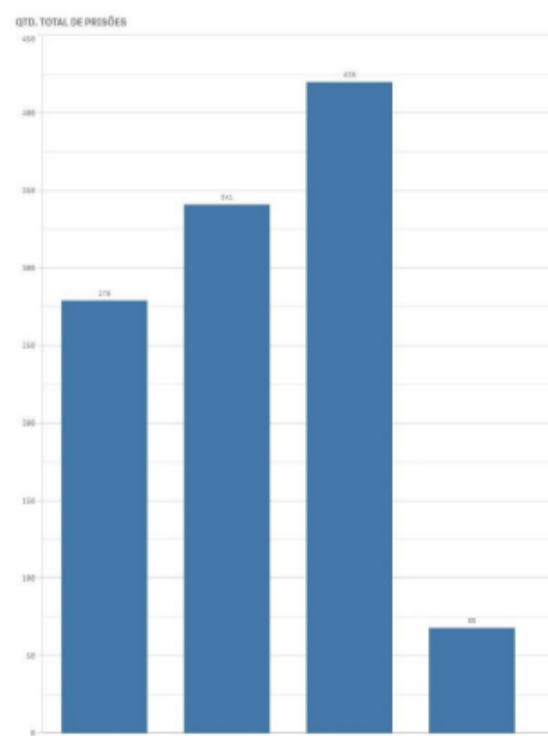


Figura 6 - Quantidade de Prisões

Em 2019 foram expedidos 110 mandados de prisões, já no ano de 2020 foram somente 48 mandados. Em 2021 o número subiu para 57 mandados de prisão expedidos, e no corrente ano foram expedidos 9 mandados de prisão até o momento.

Verifica-se que a principal razão que justifica o número menor de prisões cautelares está relacionada à quantidade de prisões temporárias, em razão de recentes entendimentos jurisprudenciais.

QUANTIDADE DE FLAGRANTES NOS ÚLTIMOS 4 ANOS:

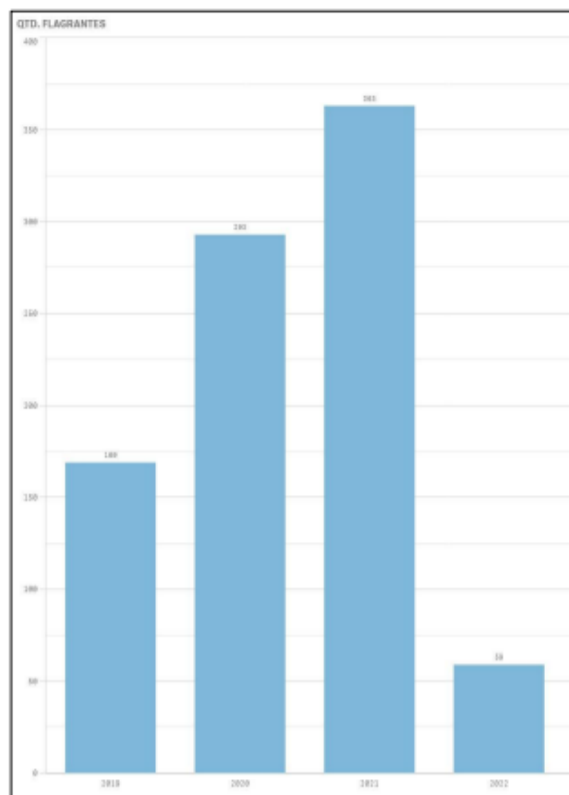


Figura 7 - Quantidade de Flagrantes

Em 2019 foram lavrados 169 flagrantes, já no ano de 2020 o número cresceu para 293 flagrantes lavrados. Em 2021 o número subiu ainda mais, para 363 flagrantes, e no corrente ano foram expedidos 59 flagrantes até o mês de março.

PALOMA ARRUDA NABUCO DE ARAÚJO

Agente de Polícia Federal

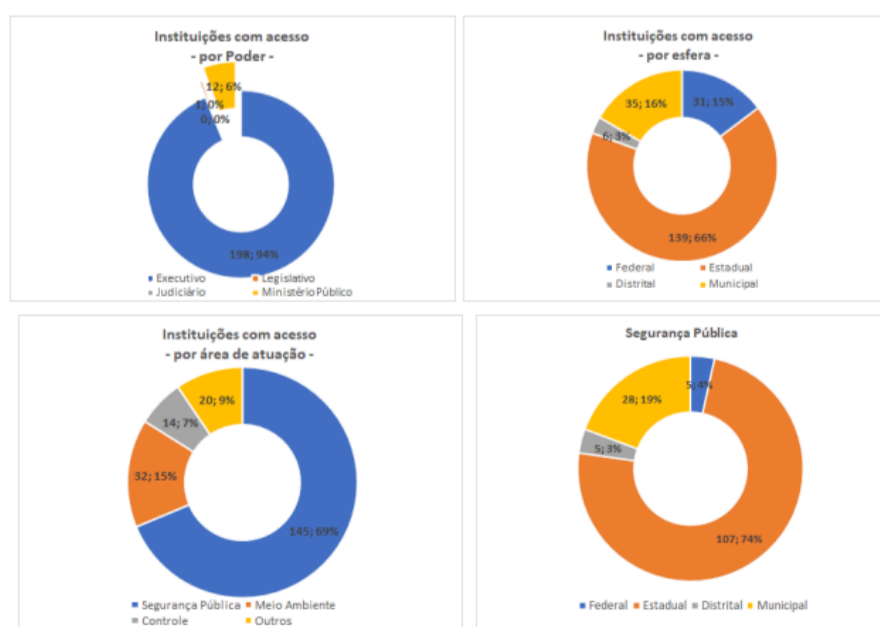
Matrícula 21.372

Considerando que não houve o encerramento do julgamento, que continuará ainda na sessão do STF de amanhã, 31/03/2021, e tendo em vista a necessidade de reforçar a defesa da União em ações relacionadas com a proteção do meio ambiente, especificamente quanto ao combate ao desmatamento na Amazônia (ADPF 760 e ADO 54), solicito subsídios atualizados a respeito da atuação da Polícia Federal em relação, especialmente quanto ao Programa Brasil M.A.I.S. - Meio Ambiente Integrado e Seguro, tais como números de operações realizadas, número de entidades participantes do Programa, benefícios verificados em relação ao período anterior, dados estatísticos, e quaisquer outros dados que essa pasta reputar pertinentes.

#### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Programa Brasil MAIS (Meio Ambiente Integrado e Seguro) disponibiliza, sem contrapartida financeira, imagens diárias de todo território nacional, em alta resolução (aproximadamente 3,7 metros de resolução, ou 13,7 m<sup>2</sup> por ponto da imagem), bem como alertas de detecção de mudanças e de objetos, a 211 órgãos e entidades públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal que, atualmente, integram a Rede do Programa Brasil MAIS (RedeMAIS). O Programa foi operacionalizado em Setembro/2020, no auge das queimadas no Pantanal, e permitiu observar, voltando-se dia a dia nas imagens, a redução da dimensão do incêndio até se tornar um foco em determinadas propriedades. Isso só foi possível porque a constelação de satélites à época possuía mais de 120 satélites. Hoje, essa constelação possui mais de 180, o que permite imagens diárias em todo o Brasil e mais de uma vez ao dia em algumas localidades.

A distribuição dos 211 órgãos e entidades públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal com acesso aos produtos e serviços da Rede do Programa Brasil MAIS pode ser verificada nos gráficos a seguir:



(...)"

Foram detalhadas operações policiais realizadas ao longo do período em exame. Destacou-se a Produtividade das Operações Ambientais da DFNSP. Aludiu-se ainda à Informação Técnica nº 63/2022/COIT/CGMT/DPT-FUNAI. Argumentou-se haver sobreposição da demanda com causas em tramitação perante o STF. Ademais, aquelas demandas teriam prioridade, de modo que a presente causa haveria de ser suspensa no aguardo da solução dispensada pela Suprema Corte.



No aludido movimento-135, outros-14, são veiculados argumentos esgrimidos na contestação da União Federal. No evento 135 outros-17 constou:

*"Principais Projetos Desenvolvidos pela CMAP/CGMADH/DICOR/PF: Projeto Tukano: objetiva mudar a cultura institucional de investigações de crimes contra o meio ambiente - adoção de posturas proativas, com a utilização sinérgica de geotecnologias de interesse (sensoriamento satelital, monitoramento remoto, geoprocessamento, processamento de imagens e geointeligência), para a produção de operações especiais de polícia judiciária, com foco na repressão de crimes de desflorestamentos, mineração ilegal e incêndios florestais na Amazônia Legal e no Cerrado; Projeto Impactas: tem por escopo construir uma base de dados interoperável e estruturada (com informações de diversas agências ambientais), com o fito de identificar organizações criminosas especializadas em tráfico de animais silvestres, e as respectivas cadeias de fornecedores, intermediários e receptadores; Projeto Goya: objetiva instituir metodologias e formas de gestão sistematizada de apreensões e destinações de bens culturais, com a criação de bancos estruturados de dados (BIs) e, não menos, construir redes – interagências - para a repressão ao tráfico de bens culturais e de obras de arte; Projeto Madeira de Lei: tem por meta a realização de ações concretas nos portos brasileiros e nos principais portos do mundo, abordando e verificando carregamentos de madeiras oriundas do Brasil, notadamente quanto à parte documental, essências e origem. O escopo do projeto é buscar o entrosamento da fiscalização da madeira de lei comercializada entre os países produtores (exportadores) e países consumidores (importadores) em busca de melhor governança ambiental (adoção de boas práticas - compliance); Participação na Operação Guardiões do Bioma (Desflorestamentos) do Ministério da Justiça e Segurança Pública: atuação coordenada e interagências, para o controle, monitoramento e repressão aos crimes de desflorestamentos no Brasil: A Polícia Federal está compondo com outros órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP e do Ministério do Meio Ambiente-MMA, a operação Guardiões do Bioma, coordenada administrativamente pela Secretaria de Operações Integradas do MJSP, com objetivo de Reduzir o desmatamento do Bioma Amazônia, por meio de ações coordenadas das forças policiais federais e estaduais, e dos órgãos de fiscalização ambiental pelo período de um ano, a partir do mês de março de 2022. Estão sendo implantadas, inicialmente, seis Bases Operacionais Multiagências (GBBOs), nos municípios de Porto Velho/RO, Humaitá/AM e Altamira, Itaituba, Novo Progresso e São Félix do Xingu, no estado do Pará, sendo uma em cada município ou distrito, com atuação por um período mínimo de um ano."*

Juntou-se cópia da Informação Técnica nº 63/2022/COIT/CGMT/DPT-FUNAI, discorrendo sobre as medidas havidas na proteção da Floresta Amazônica em conjunto com a tutela dos direitos das nações nativas. Anexou-se "Operação Guardiões do Bioma – Combate ao Desmatamento Ilegal."

Destacou-se a realização das seguintes iniciativas para o desenvolvimento sustentável estão em construção "no Censipam, por meio da Coordenação Operacional do Centro Regional de Porto Velho: a) Sistema de Apoio à Concessão Florestal, que se destina ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB), com vista a aprimorar os mecanismos de exploração florestal sustentável, utilizando-se de ferramentas de detecção de alteração no dossel a partir de tecnologia radar SAR para estimar estoque de biomassa e monitorar o corte seletivo de madeira; e b) Plataforma de Bioeconomia da Amazônia, que se destina ao mapeamento georreferenciado da cadeia produtiva. A proposta é criar uma plataforma seja um ambiente de fácil acesso a informações acerca de áreas produtivas da Amazônia, na qual o usuário poderá rapidamente localizar projetos de interesse como também consultar detalhes sobre aquela produção e, ainda, certificar-se que ela está contribuindo para a preservação ambiental e/ou manutenção da floresta em pé."

Atente-se ainda para o documento de evento-135, outros-38:

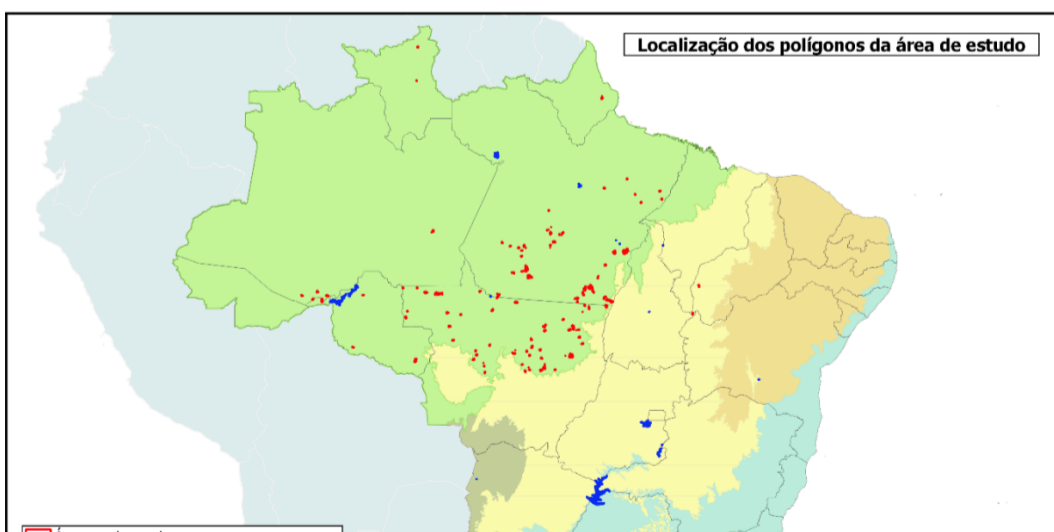
## 2. ÁREA DE ESTUDO - DESCRIÇÃO E SELEÇÃO DAS ÁREAS A SEREM MONITORADAS

Para a seleção dos 500.000 hectares a serem monitorados foram priorizadas (i) os polígonos das áreas monitoradas nos ciclos anteriores, excluindo-se as sobreposições com as novas áreas selecionadas (102.698,54 hectares), (ii) novos polígonos das áreas selecionadas pela Dilic, de exploração de minério e APP de reservatórios (67.863,98 hectares) e (iii) polígonos de áreas embargadas no bioma Amazônia (382.144,68 hectares), selecionados pelos critérios de tipo de infração, relacionada a "destruição da flora", e tamanho da área acima de 2.000 hectares. Somando um total de 552.707,21 hectares de áreas distribuídas em 163 polígonos.

Os polígonos monitorados abrangem áreas embargadas sob acompanhamento das Diretorias DBFlo e Dipro e áreas destinadas para plantios compensatórios ou Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs) sob gestão da Dilic.

Os polígonos selecionados para acompanhamento, por monitoramento remoto, do processo de regeneração ou recomposição da vegetação nativa no ciclo avaliativo de 2021-22 estão localizados em grande parte no bioma Amazônia e, em menor proporção, nos biomas Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pantanal, em ordem decrescente (Figura 2).

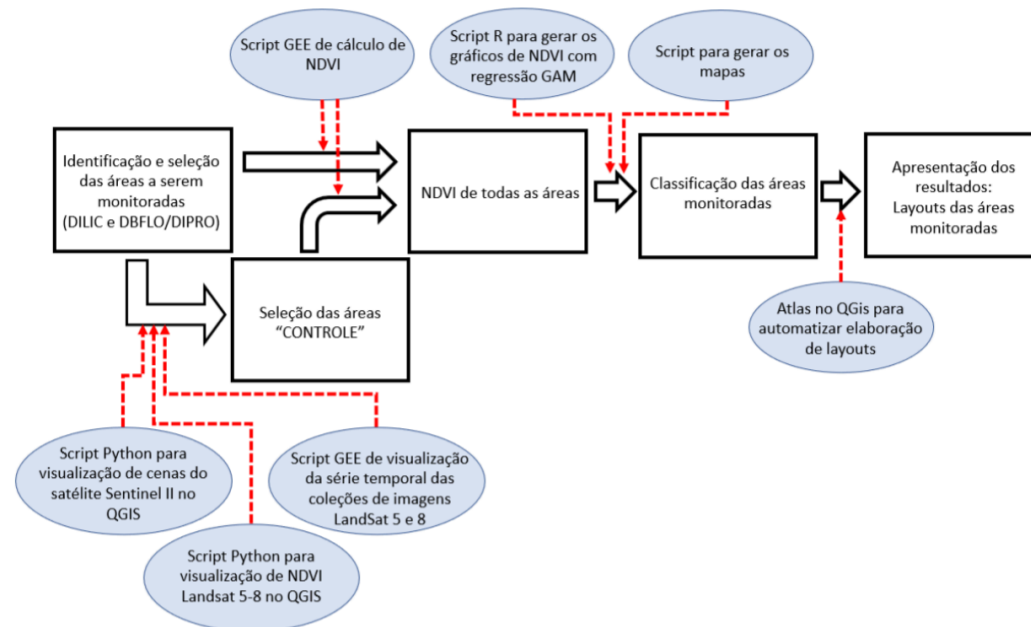
**Figura 2.** Localização dos 163 polígonos monitorados (em vermelho as áreas embargadas e em azul as áreas sob gestão da Dilic).



### 3. METODOLOGIA

Para a avaliação da recuperação de áreas degradadas por sensoriamento remoto, optou-se por utilizar um indicador consagrado na literatura, o Índice de Vegetação por Diferença Normalizada - NDVI<sup>3</sup> (em inglês, *Normalized Difference Vegetation Index*). Para tanto, foram selecionadas as imagens disponíveis entre os meses de maio e setembro, período com menor cobertura de nuvens no Brasil, ao longo da série temporal Landsat 5 e 8 (1985-2021). A partir dessas imagens foi gerado um valor médio de NDVI para cada polígono, em cada cena da série temporal, seja controle ou monitorado. Com os gráficos de evolução temporal do NDVI médio, juntamente com as respectivas imagens NDVI se procedeu a análise e classificação dos polígonos com indicativos de recuperação. A seguir tem-se as etapas mais importantes, sumarizadas no fluxograma da figura 3 e descritos brevemente conjuntamente com as ferramentas e automações implementadas em cada etapa para maior eficiência da rotina de trabalho.

**Figura 3.** Fluxograma da metodologia, representação das principais etapas de processamento (caixas retangulares) e as ferramentas e automações (caixas ovais) aplicadas.



#### 3.1. Mapeamento e seleção das áreas controle

Partindo das áreas selecionadas pelas diretorias monitoradas neste ciclo (ver item 2) foi identificada e delimitada uma área de vegetação nativa nas proximidades do polígono monitorado, em que não se observou ao longo da série temporal indícios de alteração da cobertura vegetal, denominada "controle". Sendo essa uma referência comparativa para observação do processo de recuperação, utilizando o NDVI.

Para maior eficiência e qualidade no mapeamento dos polígonos das áreas controle foi utilizado um *script* no *Google Earth Engine* (GEE) para visualização da série temporal de NDVI das coleções de imagens Landsat 5 e 8 (Anexo 1) e dois *scripts* em linguagem *Python* elaborados para visualização de cenas do satélite Sentinel II e Mosaico NDVI a partir de imagens Landsat 5 e 8, ambos no QGIS 3.16.10-Hannover (Anexos 2 e 3).

##### 3.1.1. Mosaico de Imagens Landsat 5 e 8

Inicialmente, os polígonos das áreas monitoradas e controle foram padronizados em um único arquivo em extensão "*shapefile*" e formatados no sistema de informações geográficas "WGS 84" para serem utilizados na plataforma de geoprocessamento em nuvens GEE (Anexo 1).

No GEE foram processados mosaicos de coleção de imagens dos satélites Landsat 5 e 8 dos meses compreendidos entre maio e setembro de cada ano da série temporal de 1985 a 2021, período marcado pela menor quantidade de nuvens em praticamente todo o território brasileiro. Esses mosaicos de imagens foram processados dentro dos limites dos polígonos selecionados, utilizando os catálogos de imagens do GEE: i) "USGS Landsat 5 Level 2, Collection 2, Tier 1"<sup>4</sup> e ii) "USGS Landsat 8 Level 2, Collection 2, Tier 1"<sup>5</sup>.

##### 3.1.2. Scripts Python para visualização de cenas Sentinel II e mosaicos NDVI

De forma similar ao procedimento adotado no GEE foram desenvolvidos *scripts* em linguagem *Python* no QGIS para visualização de imagens Sentinel II e mosaicos NDVI a partir de imagens Landsat 5 e 8, como apoio ao processo de identificação das áreas controle no programa QGIS, como forma alternativa e mais direta ao implementado no GEE, exigindo menos etapas de processamento. (Anexos 2 e 3).

Sustentou-se, então, que *"Para o cumprimento da Meta Institucional Intermediária Monitorar áreas embargadas, PRADs e plan"o compensatório", neste ciclo 2021-2022, foram monitorados 163 polígonos, representando uma área total de 552.707 hectares (Anexo 6). Sendo 117.527 hectares (21% da área total) em 54 polígonos (33% dos polígonos monitorados) da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) e 435.180 hectares (79% da área total) em 109 polígonos (67% dos polígonos monitorados) das Diretorias de Proteção (Dipro) e de Biodiversidade e Florestas (DBFlo). Os resultados são apresentados por Diretorias (Tabela 1 e Figura 4) e por Biomassas (Tabela 2 e Figura 5). O resultado geral mostra que dos 163 polígonos monitorados: 76 (47%) encontram-se com indícios de recuperação, perfazendo um total de 182.365 hectares (33%), enquanto, 87 (53%) polígonos monitorados somam 370.342 hectares (67%) onde não foram identificados indícios de recuperação."*

Concluiu-se, então, o que segue:

*"Neste ciclo 2021-22 houve um incremento significativo no quanto das áreas monitoradas por sensoriamento remoto, principalmente em virtude da implementação de procedimentos automatizados em algumas etapas, conforme pode-se observar no fluxograma da Figura 3, que ajudaram a aprimorar o acompanhamento por sensoriamento remoto da recuperação das áreas dos polígonos selecionados. O NDVI, índice consagrado e adotado neste trabalho de observação por sensoriamento remoto, apresenta resultados robustos cuja acurácia pode e deve ser aprimorada com observações amostrais representativas 'in loco'. Para tanto é importante que as visitas em campo continuem sendo priorizadas no planejamento das áreas finais do Ibama de modo a incrementar e refinar o conhecimento técnico. Assim, tal qual no ano anterior, reitera-se a sugestão de que a instituição continue aprimorando os procedimentos técnicos de coleta, sistematização e armazenamento de dados e informações geoespaciais das áreas monitoradas que muito contribuirão com o aperfeiçoamento da observação por sensoriamento remoto. A evolução tecnológica e metodológica foi possível com automações desenvolvidas dentro do Cenema e amplo uso de ferramentas gratuitas, como o GEE, QGIS, RStudio e imagens de satélite Landsat e*

Sen"nel II, também de livre acesso e sem custos para a administração pública. Certamente, o encerramento do livre acesso ou qualquer impedimento, mesmo que temporal, de acesso às ferramentas e imagens poderá limitar significativamente o andamento desse projeto. Nesse momento avalia-se esse risco como baixo. No próximo ciclo, será buscado um aprimoramento qualitativo, com melhorias metodológicas que atendam às demandas do monitoramento por sensoriamento remoto em sintonia com as necessidades das diretorias, a saber, Dilic, Dipro e DBFlo. Além disso, será con"nuado o aprimoramento das automações possíveis nas etapas dos procedimentos de análise para con"nuar incrementando o quan"ta"vo monitorado. Por fim, com o lançamento da "Pamgia" (Plataforma de Análise e Monitoramento Geoespacial da Informação Ambiental), sugere-se que os dados e resultados, quando devidamente estruturados, sejam disponibilizados para a sociedade nessa plataforma institucional."

Anexou-se ainda a nota informativa nº 534/2022-MMA., discorrendo sobre o histórico da taxa de desmatamento da Floresta Amazônica. O IBAMA teceu considerações sobre procedimentos de alerta de desmatamento de desmatamento e mineração (Despacho nº 12915257/2022-Coapi/Cenima).

No movimento 135, outros-48, constou:

"A fim de nivelar o conhecimento, cabe esclarecer que os dados das ações de fiscalização executadas, bem como, dos resultados quantitativos totais, são extraídos dos relatórios consolidados de fiscalização encaminhados pelas Unidades de Conservação ao término das operações realizadas. Portanto, no caso do não envio os números podem estar subestimados.

Dito isto, informamos que em 2020 foram realizadas 288 ações de fiscalização nas Unidades de Conservação na Amazônia Legal. Este número representa um acréscimo de 16% em comparação com o ano anterior (2019) e um acréscimo de 118% ao compará-lo ao ano de 2016. Observando a série abaixo, verifica-se que há uma crescente do número das ações executadas desde o ano de 2016 (com exceção do período de 2018 e 2019, no qual houve uma pequena redução do número de ações executadas).

ANO	NÚMERO DE AÇÕES	NÚMERO DE AUTOS DE INFRAÇÃO	NÚMERO DE MULTAS SIMPLES	MULTA SIMPLES - VALOR TOTAL	NÚMERO DE APREENSÕES	APREENSÃO- VALOR TOTAL	NÚMERO DE EMBARGOS
2016	132	395	334	R\$ 115.958.754,27	795	R\$ 4.407.905,42	104
2017	129	473	417	R\$ 134.170.258,00	373	R\$ 7.704.638,60	152
2018	252	927	857	R\$ 232.556.171,69	1514	R\$ 16.816.443,90	253
2019	249	956	818	R\$ 224.990.537,08	4058	R\$ 11.091.056,56	264
2020	288	1035	962	R\$ 403.940.089,30	1359	R\$ 17.872.771,97	444

Além, do número de operações de fiscalização ao longo dos anos também houve um aumento no total de autos de infração, na quantidade de multas simples, no valor total de apreensões e na quantidade de embargos (com redução apenas na quantidade de bens apreendidos).

Considerando somente as ações de fiscalização no combate ao desmatamento e demais crimes contra a flora na região Amazônica, observa-se que no ano de 2020 foram executadas 228 ações de fiscalização, com aplicação de 848 autos de infração e 787 multas simples. Ao compará-lo com o ano anterior, verifica-se um acréscimo de 23% nas operações executadas e quando comparado com 2016, um acréscimo de 121%. Cabe ressaltar que o número de autos de infração e de multas simples aplicadas também cresceram neste interim.

AÇÕES EM OPERAÇÕES DE FLORA							
ANO	NÚMERO DE AÇÕES EM OPERAÇÕES DE FLORA	NÚMERO DE AUTOS DE INFRAÇÃO	NÚMERO DE MULTAS SIMPLES	MULTA SIMPLES - VALOR TOTAL	NÚMERO DE APREENSÕES	APREENSÃO- VALOR TOTAL	NÚMERO DE EMBARGOS
2016	103	473	261	R\$ 115.159.602,27	145	R\$ 3.939.039,00	33
2017	95	403	359	R\$ 132.640.138,00	210	R\$ 7.354.633,60	147
2018	188	756	704	R\$ 216.823.871,69	798	R\$ 13.030.335,20	237
2019	185	748	651	R\$ 213.902.437,08	3858	R\$ 9.035.632,06	248
2020	228	848	787	R\$ 393.744.576,80	391	R\$ 16.419.804,50	429

Além do incremento na execução das ações de fiscalização no ano de 2020 quando comparado aos anos anteriores, é importante mencionar que outras estratégias foram traçadas a fim de manter a proteção adequada das UCs federais.

Considerada atualmente como a principal estratégia de proteção do ICMBio, a CGPRO coordena e viabiliza a Operação Integração, cujos objetivos principais são o combate ao desmatamento no interior das UCs Federais, a interrupção de atividades garimpeiras, o impedimento de loteamentos irregulares, o bloqueio e a desintrusão de invasões no bioma amazônico. Para isso, o ICMBio tem contado com o apoio da Força Nacional de Segurança Pública - FN em suas ações de proteção ambiental, com ênfase no combate ao desmatamento, extração ilegal de minério e madeira, invasão de áreas federais e combate aos incêndios na vegetação, em caráter episódico e planejado até 1º de janeiro de 2023.

Desde o início deste ano de 2022 o ICMBio faz parte da Operação Guardiões do Bioma em parceria com Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, visando uma maior integração entre agências no combate aos crimes ambientais da Amazônia. Como a Operação Integração se dá nas mesmas localidades de bases da Guardiões do Bioma, é possível afirmar que ocorreu um aumento da capacidade de combate aos ilícitos ambientais pois, além do apoio da FN, agora temos o apoio constante da Secretaria de Operações Integradas do MJSP, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal.

Fora do contexto da Operação Integração e da Operação Guardiões do Bioma, a principal estratégia de fiscalização do ICMBio é o aumento da presença institucional nas UCs, fortalecendo as equipes locais e apoiando ações rotineiras, a fim de fazer uma proteção adequada das unidades de conservação."

No movimento 137, a União Federal sustentou o seguinte:

"1. Em janeiro de 2020, o Presidente da República atribuiu ao Vice-Presidente a tarefa de coordenar e integrar os esforços dos ministérios afins na condução de políticas públicas para a proteção, preservação e desenvolvimento da Amazônia Legal. 2. Inicialmente, atendendo proposta do Conselho Nacional da Amazônia Legal – CNAL, o PR autorizou o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (Ambiental), na região da Amazônia Legal, por período limitado a 30 dias. Posteriormente, houve necessidade de

ampliação temporal, por meio de outros decretos. 3. Ao final de 2020, os índices ambientais, de acordo com dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, alcançaram tendência favorável de queda sendo encomendados estudos e planejamentos para uma mudança de fase na gestão e repressão aos ilícitos de natureza ambiental e fundiária, com participação exclusiva dos órgãos encarregados por esse combate e fiscalização. 4. Em janeiro de 2021, o CNAL elaborou o Plano Amazônia 2021-2022 que apontou a necessidade de " fortalecimento e integração dos órgãos de fiscalização e combate aos ilícitos ambientais", para que estes, ainda contando com apoio das Forças Armadas, segundo a Lei Complementar 97, tivessem as melhores condições de coibir "qualquer ação à margem da lei", em área previamente delimitada, onde historicamente ocorrem cerca de 70% desses ilícitos. Como decorrência desse Plano, os Ministérios de Meio Ambiente e da Justiça e Segurança Pública, em mútua cooperação, ativaram a Operação Guardiões do Bioma, com a instalação de bases operacionais em áreas prioritizadas. 5. Na sequência, foi estabelecida a Operação Samaúma, como incremento às operações já em curso pelos órgãos de fiscalização e combate, para atuarem no período de seca na Amazônia, tendo em vista que, com a estiagem, há um acréscimo de desmatamento seguido de queimadas, favorecendo a prática de crimes. O emprego das Forças Armadas na Operação ocorreu nos 26 municípios mapeados com a maior incidência anual de alertas de desmatamento. 6. Com o incremento do "Plano Nossa Amazônia", o governo brasileiro ampliou os esforços para proteger e preservar a floresta, no marco do desenvolvimento sustentável para a região. O plano orientou uma Estratégia de Priorização e de Convergência de Ações, no âmbito de um Portfólio de Governança para a Amazônia Legal, destacando as ações prioritárias para a solução das questões estruturantes destacadas no Planejamento Estratégico do CNAL, tais como: Efetividade no Combate aos Ilícitos Ambientais e Fundiários; Estímulo à Bioeconomia e à Inovação; Fontes de Financiamento Nacional e Internacional, Público e Privado; Integração de Sistemas e Apoio à Tomada de Decisão; e Ordenamento Territorial. 7. O Portfólio de Governança para a Amazônia Legal destaca que o desafio de redução das taxas anuais de desmatamento precisa ser enfrentado pelo conjunto da Nação brasileira: Estado, sociedade e empresas e que a construção de um futuro de progresso e de sustentabilidade para a Amazônia dependerá, acima de tudo, de uma análise fiel da realidade regional e da situação dos agentes econômicos locais."

No movimento 137, a União reiterou o argumento de que a ADPF 760 trataria de questões debatidas nesta ação civil pública. No movimento 138, ela anexou a Nota Informativa nº 50 de 28 de julho de 2022, acompanhada do BALANÇO DE ATIVIDADES 2021, com cerca de 108 laudas. Seguiram-se tabelas versando sobre tais atividades (evento 138, outros-5). No movimento 140, anexou-se uma vez mais a NOTA TÉCNICA Nº 6/2022/CENIMA, do IBAMA, versando sobre atividades de monitoramento da Floresta Amazônica.

No movimento 141, a parte autora juntou sua réplica, instruindo-a com cópia de decisões judiciais sobre o tema em causa. Juntou-se cópia da decisão prolatada na ADO 60, relatada pelo Min. Roberto Barroso, além de cópia da peça inicial das ADPFs e ADOs já aludidas acima.

No movimento 149, a parte autora postulou a antecipação de tutela, anexando cópia do PLANO OPERATIVO DO PPCDAm., com 60 laudas, sendo relevante atentar para o seguinte:

"A construção do PPCDAm tem como fundamento o modelo lógico ou árvore de problemas, que apresenta as diversas causas do desmatamento na Amazônia. O modelo lógico do Plano continua sendo aquele formulado em 2012 no momento da elaboração de sua terceira fase, tendo em vista que as causas do desmatamento são consideradas praticamente as mesmas. Entre elas, destacam-se: ocupação irregular de terras públicas; crescimento desordenado da ocupação sobre a área de floresta; dificuldade de rastreabilidade da cadeia da madeira; baixa viabilidade das cadeias produtivas que constituem alternativas ao desmatamento; baixa produção de madeira sustentável, entre outras. No âmbito do processo de construção desta nova fase, em junho de 2016, foram realizadas Oficinas Setoriais de Revisão dos Planos (PPCDAm e PPCerrado), com a participação de instituições do setor privado, da sociedade civil, dos estados e do governo federal, que reforçaram a pertinência de muitas das causas elencadas no modelo lógico sobre o desmatamento no Cerrado. As Oficinas Setoriais, bem como a reuniões bilaterais e oficinas com as instituições do Governo Federal também serviram de subsídio para os trabalhos da Comissão Executiva, sob coordenação do MMA, na elaboração desta nova fase que se inicia em 2016. As causas do modelo lógico são, portanto, um dos pontos de partida para a elaboração dos objetivos e resultados esperados, a partir dos quais, são definidas as ações prioritárias para o PPCDAm. Os problemas elencados na árvore englobam temas de três eixos, considerados os pilares temáticos que agregam as frentes de trabalho necessárias para combater o desmatamento. Os eixos trazem a visão global de que o problema do desmatamento não se restringe à questão da fiscalização, mas, sobremaneira, busca alterar um determinado modo de relação predatória com os ecossistemas."

2. Eixos Temáticos Na 3ª Fase do PPCDAm (2012-2015), as ações eram distribuídas em três eixos: Ordenamento Fundiário e Territorial, Monitoramento e Controle, e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. A organização dos planos de prevenção e controle do desmatamento em eixos temáticos responde ao diagnóstico de que a redução do desmatamento de modo duradouro não pode ser alcançada apenas com ações de fiscalização ambiental. A fiscalização ambiental, apesar de seu caráter indispensável para coibir os ilícitos ambientais e de seu efeito imediato na redução do desmatamento, não altera o modo estrutural de ocupação do território. Torna-se necessário, por isso, atuar na prevenção do desmatamento por meio de ações relacionadas ao ordenamento fundiário e territorial e do incentivo a modelos produtivos não dependentes da substituição da vegetação nativa. Nesta 4ª fase do PPCDAm (2016-2020), além da manutenção dos três eixos das fases anteriores, propõe-se 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. Portanto, este eixo agrega iniciativas inovadoras correlatas aos demais eixos, mas, especificamente, para tratar da elaboração dos atos normativos e econômicos associados. Ressalta-se que, nas fases anteriores do PPCDAm, já existiam iniciativas de cunho econômico ou normativo, ainda que, tematicamente, poderiam ser organizadas dentro dos três eixos temáticos (ordenamento, monitoramento, fomento).

(...)

5. Estratégia de implementação do Plano Operativo O Plano Operativo até 2020 elenca as linhas de ação a serem priorizadas pelo Governo Federal. Identifica também as propostas de ações prioritárias a serem desenvolvidas por outros atores além do governo federal, em especial os governos estaduais. Essas propostas são apenas apontamentos elencados pelo governo federal sobre iniciativas que seriam de alta relevância para o combate ao desmatamento, em coordenação com as linhas de ação federais. A inovação de explicitar, no Plano Operativo, essas necessidades de atuação conjunta com outros atores sociais responde à demanda de comunicar de modo amplo e claro que a prevenção e o controle do desmatamento não são única e exclusivamente competência e responsabilidade da União, mas também dos demais entes da federação e setores da sociedade. O Plano Operativo aponta os caminhos a serem seguidos prioritariamente nos próximos anos, incluindo até mesmo linhas de ação ainda não existentes nos ministérios e entidades participantes do PPCDAm, mas consideradas prioritárias para a redução do desmatamento. Essas linhas de ação devem ser detalhadas pelas instituições anualmente no âmbito dos Grupos de Trabalho por Eixo Temático, conforme o modelo de governança unificada dos Planos. É preciso destacar que muitas das linhas de ação propostas já existem e estão em execução pelo Governo Federal, inclusive planejadas no âmbito do PPA 2016-2019. Nesse caso, espera-se que as ações orçamentárias que fornecem os recursos para as linhas de ação prioritárias para os Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento sejam fortalecidas e, minimamente, não contingenciadas pelos ministérios. Em um levantamento prévio, foram identificados no PPA 2016-2019 os seguintes programas temáticos correlacionados com o PPCerrado e o PPCDAm.

(...)

6. Priorização territorial do PPCDAm A busca pela redução do desmatamento na Amazônia até os patamares definidos pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (3.925 km² até 2020) e até o fim do desmatamento ilegal zero em 2030 (conforme a Contribuição Nacional, NDC) dependerá da atuação focada no território, de modo que o governo (tanto federal quanto estadual) e os demais atores envidem esforços concentrados nas regiões críticas. As regiões críticas para atuação do PPCDAm são aquelas nas quais vigoram altas taxas de desmatamento, ou seja, nas principais frentes de expansão do desmatamento, sem esquecer daquelas áreas de estoques florestais adjacentes à essas áreas sob pressão, dada a tendência de serem as próximas áreas a serem convertidas (Figura 2). Ressalta-se, na

mesma Figura 2, que aquelas áreas com baixa taxa de desmatamento e baixa cobertura florestal não são foco prioritário do PPCDAm, pois as ações necessárias são, essencialmente, de recuperação ambiental dos passivos, ou seja, ações de recuperação florestal – objeto de outras políticas públicas, inclusive relacionadas com a implementação do Código Florestal.

(...)

A grilagem em terras públicas continua a ser um dos principais vetores do desmatamento na Amazônia e tem sido uma das prioridades do governo federal no âmbito do PPCDAm, principalmente a partir de 2013, com a criação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. A Câmara foi criada em 2013, fruto de uma parceria entre o MMA e a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Serfal/MDA), no âmbito do PPCDAm e do Programa Terra Legal. A Câmara Técnica já realizou consultas a respeito de 97% do passivo da área não destinada (58,2 milhões de ha). Destes, 21% (12,9 milhões de ha) já foram destinados a instituições federais e estaduais que manifestaram interesse na área, 18% (10,6 milhões de ha) permanecem em estudo e 58% (34,7 milhões de ha) permanecem afetos para regularização fundiária e reforma agrária. Deste último valor, grande parte é de áreas desmatadas ou com ocupação consolidada. Foram regularizados, aproximadamente, 1,5 milhões de hectares referente a títulos rurais e urbanos, enquadrados nos requisitos do Programa Terra Legal. Nesta 4ª fase do PPCDAm, portanto, é preciso dar continuidade aos trabalhos da Câmara Técnica, de modo a concluir a efetiva destinação das áreas. Ou seja, definidas as glebas de interesse de cada instituição (MMA, Incra, SERFAL, Funai ou Estados), é fundamental assegurar celeridade nas etapas internas relacionadas como, por exemplo, a regularização fundiária de particulares, a criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas, implementação e desenvolvimento de assentamentos da reforma agrária, desenvolvimento rural sustentável e outros fins definidos pelos estados nas glebas sob sua responsabilidade. O principal resultado até 2020 será, portanto, efetivar o devido uso da área, impedindo novos desmatamentos. Destaca-se ainda que há um passivo de glebas não destinadas pertencentes aos estados que não foi, portanto, tratado pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Federais. Assim sendo, faz-se necessário que os estados que possuem glebas não destinadas realizem ações semelhantes, de forma a atuar em consonância com as ações federais, buscando a redução do desmatamento por meio da regularização fundiária. A grilagem de terras, portanto, um dos vetores de desmatamento, não é responsabilidade exclusiva do governo federal, mas depende também de ações correlatas por parte dos estados no tratamento de suas terras públicas. Além da criação de novas unidades nas áreas já destinadas ao MMA no âmbito dos trabalhos da Câmara Técnica de Destinação, tem sido importante, nos últimos anos, consolidar as áreas protegidas já existentes, aprimorando sua gestão e garantindo o cumprimento dos seus objetivos de criação. Vale lembrar, porém, que a criação de áreas protegidas continua sendo ação com efeitos positivos na redução do desmatamento, sendo fundamental dar continuidade às políticas de conservação da biodiversidade no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), mesmo em áreas que em tese, não estão ameaçadas pelo desmatamento. No caso das terras indígenas, também se busca a manutenção da sua integridade ambiental, atrelada à proteção dos povos indígenas. Assim, um dos resultados a serem buscados será a plena posse dos povos indígenas sobre suas terras, por meio da declaração das mesmas e a implementação de instrumentos de gestão ambiental e territorial.

(...)

A fiscalização ambiental federal vem se consolidando como um dos principais instrumentos para a repressão ao desmatamento e suas atividades têm sido apontadas como as que mais contribuíram para o sucesso na redução das taxas de desmatamento, especialmente no bioma Amazônia. A responsabilização pelos crimes e infrações ambientais, contudo, necessita de constante aprimoramento em toda as fases de sua execução – desde as operações de fiscalização até a apuração criminal e a efetiva condenação do infrator. É importante destacar que a fiscalização é realizada de modo estratégico, com operações baseadas na cooperação entre instituições e com base em sistemas de inteligência. O Brasil é o maior fornecedor de madeira serrada tropical, respondendo por 35% da produção mundial<sup>3</sup>. Este fato revela o potencial que o Brasil possui para desenvolver um mercado florestal em bases sustentáveis. Contudo, a realidade vem mostrando que parte da madeira oriunda da Amazônia possui diversos problemas de legalidade. Para se ter uma noção do tamanho da indústria madeireira<sup>4</sup>, em 2009, na Amazônia Legal, existiam 2.227 empresas madeireiras em funcionamento. Aproximadamente 66% dessas eram serrarias e 18%, microsserrarias. Essas madeireiras extrairam em torno de 14,2 milhões de metros cúbicos de madeira em tora, que resultou na produção de 5,8 milhões de metros cúbicos de madeira processada. Isso representou um rendimento médio de processamento de 41%, percentual superior à média de coeficiente de rendimento volumétrico (CRV) igual a 34,9%, calculada pelo IBAMA e pelo Serviço Florestal Brasileiro em revisão bibliográfica extensa e nos dados de conversão nas concessões florestais em funcionamento. (...)"

Anexou-se também prospecto da Metodologia Utilizada nos Projetos PRODES e DETER (evento 149, outros-3). Juntou-se ainda o PLANO NACIONAL PARA CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA 2020 - 2023. Apresentou-se ainda o Plano Operativo 2020-2023 referente ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa.

Juntou-se ainda o Plano Operativo 2020-2023, referente ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa - PLANAVEG - evento 149, outros9.

#### 2.54. PARECER COMPLEMENTAR - EVENTO 149:

No movimento 149, anexou-se parecer complementar, contratado pelo autor, subscrito pelo professor Carlos Nobre, veiculando o que transcrevo abaixo:

"a. O desmatamento e degradação ilegais da floresta poderá ocasionar processo de "savanização" desta região? O desmatamento e a degradação florestal na Amazônia têm aumentado os riscos de uma mudança irreversível do regime climático da região que deverá conduzir a uma perda da cobertura da floresta úmida e sua biodiversidade e sua substituição para outros estados degradados de vegetação que respondem a um clima mais seco e sazonal como o da savana tropical ao sul (Cerrado) e ao norte da floresta (Gran Sabana). Hoje já existem evidências de mudanças climáticas e sua influência na dinâmica da floresta, com perdas de funções críticas da floresta que ameaçam a sua própria manutenção e do equilíbrio do sistema climático regional que em parte são atribuídas ao desmatamento e à degradação florestal. Para entender como e por que a alteração dos usos da terra com desmatamentos e degradação florestal é um importante motor de alterações climáticas e na cobertura florestal amazônica, faz-se necessário entender a contribuição da floresta na regulação do clima regional, e os impactos de sua perda para o clima e funcionamento da floresta. A Floresta Amazônica tem protagonismo na regulação climática regional, devido às suas funções de reciclagem de água contribuindo para maior volume de chuvas e mais curta estação seca e de resfriamento da superfície terrestre. O serviço de reciclagem da água resulta da capacidade da floresta de evaporar e transpirar enormes quantidades de água (~1250 mm ±50%) que chegam do Oceano Atlântico, precipitam e são acumuladas em camadas profundas do solo, e são então bombeadas pelas raízes das árvores da Amazônia para a atmosfera por meio da transpiração das plantas e evaporação (Costa et al., 2021a). Este processo de reciclagem da água garante em média 28% e até 50% da precipitação da floresta (Costa et al., 2021b), e cria condições para a entrada de umidade do Oceano Atlântico, desencadeando a estação chuvosa de 2-3 meses antes da chegada da Zona de Convergência da Amazônia (Fu et al., 2013; Wright et al., 2017, Costa et al. 2021a). Este processo garante a manutenção da umidade do ar mesmo durante a estação seca do ano, reduzindo a sazonalidade das chuvas e mitigando os impactos de secas prolongadas associadas a anomalias climáticas, com períodos de extremas secas como as registradas em 1906, 1912, 1926, 1964, 1986, 1992, 1998, 2005, 2010 e 2015/2016 e 2020 (Nobre et al., 2016, Marengo et al., 2018; Sorribas et al., 2016)."

"As correntes de ar que atravessam grandes extensões de floresta Amazônica, capturando a umidade reciclada pelas florestas, levam umidade para a região sudoeste e sul da Amazônia, e bacia do Prata-Paraná contribuindo para a precipitação no Brasil e outros países da América do Sul, como uma cascata de eventos (Zemp et al., 2017) e contribuindo para regular a circulação atmosférica em escala

continental (Spracklen et al., 2012). Neste sentido, a manutenção de contíguas áreas florestadas é essencial para a provisão de recursos hídricos de uma região a outra, dentro e fora da Amazônia. O processo de reciclagem da água das chuvas pela floresta também ajuda a compensar anos com redução da entrada de umidade do Oceano Atlântico Tropical na Bacia Amazônica por meio do aumento da contribuição da fonte de vapor de água regional nestes períodos (Costa et al., 2021a). A contribuição desta fonte regional de vapor d'água é mais importante nas regiões oeste e central da Amazônia, onde a contribuição da umidade trazida do oceano para formação de chuva é menor (Lovejoy & Nobre, 2018). Assim como a floresta influencia o clima regional, a manutenção da floresta Amazônica depende fortemente da alta pluviosidade na Bacia, de em média 2.190 mm ao ano (Costa et al., 2021b). Diferente do clima úmido e da baixa sazonalidade de chuvas e temperatura, o sul e sudeste da Amazônia apresentam aumento na duração e severidade da estação seca, o que se aproxima ao clima de savana tropical. Esta transição climática é acompanhada pela transição da floresta pluvial para floresta semidecidual e savana tropical (Cerrado), com crescente incidência de queimadas (Ackerly et al., 1989), um elemento quase ausente na dinâmica da Floresta Úmida Amazônica (Costa et al., 2021b). Nas regiões onde a precipitação varia entre 1000 e 1800 mm ao ano, a vegetação tende a alternar, no espaço e tempo, entre a floresta densa (cobertura > 80%) e a savana tropical (Cerrado) de baixa cobertura arbórea (~20%) (regiões de bi-estabilidade dos estados da vegetação) (Flores et al., em prep.). A expansão da pecuária é o principal motor do desmatamento na Amazônia e tem causado significativas alterações na floresta, como a sua intensa fragmentação e perda de biodiversidade (Berenguer et al., 2021; Nunes et al., 2022). A Amazonia já possui 18% de sua área desmatada (RAISG, 2021), sendo o Brasil o país amazônico que mais perdeu seus ecossistemas de floresta Amazônica (19%, Berenguer et al., 2021). Uma igual proporção de áreas degradadas existe na Amazônia (17%, ~1 milhão km<sup>2</sup>, Bullock et al., 2020), potencializando seus impactos sobre o controle hidrológico e resiliência da floresta. O reconhecimento da importância da floresta para o ciclo hidrológico da Amazônia levantou a questão de quanto desmatamento seria necessário para fazer com que o ciclo hidrológico se degradasse a ponto de ser incapaz de sustentar os ecossistemas da floresta tropical (Lovejoy & Nobre, 2018). (...)"

"b. Atualmente, já se pode identificar a ocorrência de algum processo de "savanização" na floresta da Amazônia Legal? Há um número crescente de sinais climáticos e do funcionamento da floresta que indicam que a floresta se encontra perigosamente próxima de um ponto de não-retorno. Por exemplo, a estação seca no sul da Amazônia já é de quatro a cinco semanas mais longa do que era desde 1979 (Leite-Filho et al., 2019; Marengo et al 2021) – principalmente em áreas desmatadas -- e a precipitação diminuiu em 20 a 30 por cento, e é 2 a 3°C graus Celsius mais quente (Gatti et al., 2021). A região de transição entre os biomas Cerrado e Amazônia no leste da bacia Amazônica é a que enfrenta alterações climáticas mais preocupantes. Esta região aqueceu 0,38 ± 0,15 °C/década na transição entre estação seca para úmida entre 1981 e 2020, apresentou um significativo aumento do número de dias secos de 3 a 4 dias a cada década (Marengo et al., 2021, 2022). Houve uma redução acentuada da evapotranspiração e reciclagem de água pela floresta, e algumas áreas da floresta começaram a emitir mais carbono do que estavam armazenando (Gatti et al., 2021). A bacia amazônica como um todo está se aproximando de um ponto em que se tornará uma fonte de carbono em vez de um sumidouro de carbono. A região leste já funciona como fonte de carbono líquida devido ao desmatamento, degradação e queimadas frequentes (Gatti et al., 2021; Marengo et al., 2021). Incêndios estão cada vez mais intensos e frequentes e se agravam em anos de secas anômalas, como em anos de El Niño e /ou temperaturas da superfície do mar tropical do Atlântico Norte mais quentes do que o normal, aumentando a mortalidade de árvores e a produtividade agrícola (Marengo et al., 2022). O intenso episódio de El Niño de 2015–16, por exemplo, matou cerca de 2,5 bilhões de árvores, emitindo aproximadamente 495 teragramas (Tg) de dióxido de carbono para a atmosfera (Berenguer et al., 2021). Limpeza de campos de pastagens, desmatamento e outros tipos de degradação e fragmentação florestal em geral dão início a estes incêndios em períodos de extrema seca (Malhi et al., 2009; Cano-Crespo et al 2021). A duração da estação seca pode ser um fator determinante para a "savanização" da Amazônia, ou seja, a substituição de uma floresta tropical úmida por uma vegetação mais resistente a secas com funcionalidade distinta (Nobre et al., 2016; Nobre et al., 1991). Lovejoy e Nobre (2018) consideram que o aumento da frequência e severidade das secas na Amazônia nas últimas duas décadas (2005, 2010 e 2015- 16) pode representar os primeiros indícios desse ponto de não-retorno ecológico."

"Processos de "savanização" da floresta já são observados na Amazônia, em especial, nas regiões onde a chuva anual varia entre 1000 e 1800 mm, na transição entre Cerrado e Amazônia. Incidência de incêndios florestais também podem ter impacto acentuado na transformação da floresta em savanas. Flores et al. (2017), através de observações de campo e com análise de séries temporais de imagens de satélite, mostraram a substituição da floresta inundável de igapó no médio rio Negro por savanas de areia branca em resposta a repetidos incêndios florestais, causando perda de sua capacidade de regeneração. Nestas regiões de biestabilidade da vegetação, repetidos incêndios conduzem a uma transformação em estrutura da floresta, em direção a copas mais abertas, e em sua composição, por meio da substituição por espécies lenhosas tolerantes ao fogo e proliferação de gramíneas e outras plantas herbáceas oportunistas. Esse processo parece já ter afetado de 5 a 6% do sul da Amazônia (Flores et al., em prep.). Os impactos destas transformações são redução de fluxo de umidade, aumento da duração da estação seca, aumento de temperatura de superfície, e redução da produtividade da floresta e de sua capacidade de retornar a estados anteriores. O aumento de variabilidade climática associada a esses distúrbios causados pelo desmatamento e queimadas são estimados por conduzir até 18% do bioma da floresta amazônica ao ponto de não-retorno ou tipping point (Flores et al., em prep.). Modelos baseados em cenários de aumento da concentração de carbono na atmosfera mostram ainda uma situação mais drástica, com até 70% de desaparecimento da floresta até 2050 (Nobre et al., 2016; Zemp et al. 2017; Staal et al., 2020a). De fato, todo o sul da Amazônia, mais de 35% da floresta, já está com estação seca muito mais longa e, se continuar e ultrapassar 5-6 meses nas próximas 3 décadas, não conseguirá manter a floresta úmida de dossel fechado. Do ponto de vista do funcionamento da floresta, mudanças no ciclo hidrológico, desmatamento e degradação da floresta têm conduzido a redução da produtividade primária líquida e respiração da floresta e mudanças na estrutura da vegetação e diversidade. Phillips et al. (2017) registraram uma redução de 60% do papel da floresta como sumidouro de carbono nas últimas três décadas. Essas tendências indicam perda da resiliência da floresta em suas respostas a perturbações (Hirota et al 2021). Boulton et al. (2022) confirmaram esta tendência usando um indicador de estabilidade associado ao tempo de retorno no estado da vegetação após perturbação causada por secas extremas a partir de dados de satélite que medem a profundidade óptica da vegetação (índice de "verde" da vegetação foliar), mostrando que três quartos da floresta amazônica perderam resiliência entre 1991 e 2016 e, de forma mais acentuada, nas regiões mais secas e próximas a atividades humanas."

c. Em que consiste referido processo de "savanização"? Mencionado processo de "savanização" pode ser revertido a qualquer tempo? Devido sua grande extensão de mais de 7 milhões de km<sup>2</sup> e localização entre dois hemisférios, a Amazônia apresenta heterogeneidade climática regional, com diferentes regimes de precipitação (Costa et al., 2021a). Pequenas porções da bacia Amazônica no seu limite sudoeste (4% da bacia) apresentam precipitação abaixo de 1000 mm ao ano; na região sul e sudeste na transição entre os biomas Amazônia e Cerrado as chuvas anuais variam entre 1000 e 1800 mm (23% da bacia); e precipitação anual acima de 1.800 mm ocorre na maior parte da bacia e do bioma Amazônico (73% da bacia, 86% do bioma) (Flores et al., em prep.). Essas regiões climáticas influenciam a distribuição da cobertura da floresta úmida e suas transições para 6 outros estados da vegetação com cobertura de árvores reduzido (Hirota et al., 2021). Em regiões de precipitação abaixo de 1000 mm e acima de 1800 mm estado de baixa cobertura arbórea (<20%)>80%) (florestas), respectivamente, são estados estáveis da vegetação (Flores et al., em prep.). Em regiões entre 1000 e 1800 mm ao ano existem condições de bi-estabilidade, isto é, um clima em que floresta e savana podem dominar. Perturbações por mudanças do clima ou uso do solo, ou a interação entre estas, podem alterar os estados de equilíbrio em áreas de floresta colocando-as em alto risco de colapso e conversão para formações abertas e degradadas. Esse processo, denominado "savanização", se refere a como mudanças no regime climático da Amazônia nas últimas décadas aproximam a floresta de um ponto de não-retorno para estados de baixa cobertura arbórea similares a savana tropical. Esta mudança abrupta deve causar perda em massa da floresta, com previsões de redução de até 70% em 30 a 50 anos, e impactos catastróficos para sua biodiversidade e funções críticas ao bem-estar humano (Nobre et al., 2016, Staal et al. 2020a). Este colapso tem maiores riscos de ocorrer nas regiões de biestabilidade, que como mencionado acima, ocupam hoje cerca de 23% da Bacia, mas que são esperadas por se expandir na Amazônia nas próximas décadas (Flores et al., em prep.). Essas alterações climáticas associadas ao aumento da duração da estação seca e temperatura à superfície, em especial o sul da Amazônia, típico de Cerrado, conduzem a dinâmica da floresta a este limiar crítico de sua resiliência e, em sinergia com mudanças no uso da terra, a sua substituição por formações abertas e/ou degradadas, muitas vezes com elementos florísticos e estrutura de Cerrado (Nobre et al., 1991; Nobre et al., 2016; Boulton et al., 2022). Flores et al. (in prep.) identificaram quatro potenciais pontos de inflexão de grande escala na

Amazônia com base em observações atuais, modelos e paleo-registros: 1) aumento da média regional de temperatura em 2oC, 2) precipitação anual abaixo de entre 1000 e 1250mm, 3) sazonalidade acima de 6 meses secos, e 4) desmatamento acumulado superior a 20%, além do qual a perda de floresta poderá se tornar incontornável. Os tipping points que conduzem a “savanização” têm um grau de irreversibilidade devido a interação entre os processos biogeoquímicos e físicos da atmosfera com a biosfera e os mecanismos de feedback que aprisionam a vegetação em estados estáveis (i.e., difícil conversibilidade) de baixa cobertura arbórea (<20%) (Hirota et al., 2011; Hirota et al., 2021). A perda da floresta altera o balanço de fluxos de energia e calor entre a superfície e a atmosfera e está associada a uma cadeia de eventos lesivos, reduzindo a umidade do ar, aumentando a temperatura de superfície, aumentando a incidência de queimadas, suprimindo a vegetação lenhosa, e facilitando a invasão por gramíneas. A cobertura de gramíneas, por sua vez, aumenta a herbivoria e as chances de fogo, reduzindo a cobertura lenhosa e conseqüentemente tornando o clima mais seco e quente (Oliveras & Malhi, 2016; Flores et al., em prep.). Apesar das incertezas que possam existir desta perda em massa da floresta, impactos catastróficos esperados com a perda em massa da biodiversidade (perda de 19–37% de espécies de árvores até 2050) (Gomes et al., 2019) e de funções críticas da floresta para o bem-estar humano indicam que devemos agir com medidas de precaução reivindicando uma moratória de desmatamento, degradação e fogo iniciado por ações humanas da floresta Amazônica na sua porção ao sul, a mais próxima de um ponto de não-retorno, e zerar totalmente o desmatamento, degradação e fogo de caráter humano em toda bacia Amazônica antes de 2020. E reforçar a importância da restauração florestal de centenas de milhões de hectares para atingimento das metas do Acordo de Paris da Convenção Climática.

Essa urgência ainda se torna mais relevante quando lembramos que sistemas climáticos apresentam grande inércia em suas respostas a perturbações, o que significa que mostram resistência ou lentidão a mudanças em fatores significativos, como níveis de gases de efeito estufa, assim como, uma vez alterados, demoram a responder a medidas de mitigação climática (Tebaldi & Friedlingstein, 2013)."

"1.2. Qual o atual percentual de desmatamento ilegal da floresta Amazônica brasileira e, qual seria o ponto de não-retorno para a sua “savanização”? O que significa o ponto de não-retorno? A Amazônia já acumulou cerca de 18% de desmatamento até 2018 (RAISG, 2021). O desmatamento na Amazônia brasileira em sua maior proporção é ilegal, ou seja, foi realizado sem autorização de órgãos competentes como IBAMA e órgãos estaduais ambientais (OEMAs), ou ocorreu sobre áreas protegidas como Terras Indígenas ou Unidades de Conservação (Mapbiomas, 2020). Em 2020, dos 58.878 alertas de desmatamento e 838.189 ha de área desmatada na Amazônia legal, 99,88% e 99,43%, respectivamente, apresentaram indícios de irregularidade ou ilegalidade (Mapbiomas, 2021). Pará (366.335 ha), Mato Grosso (178.184 ha), Maranhão (167.366 ha), Amazonas (127.968 ha), Rondônia (114.994 ha) e Bahia (108.315 ha) juntos, responderam por mais de 76% do desmatamento detectado no país. Estes números apontam para a acelerada aproximação da Amazônia de um ponto de não-retorno, ou tipping point, no qual o sistema florestal amazônico entrará em colapso sendo convertido para ecossistemas não-florestais de dossel aberto e degradados, em particular no leste, sul e centro da Amazônia (Nobre et al. 2016, Lovejoy & Nobre, 2018). Interações sinérgicas entre desmatamento, degradação florestal, mudanças climáticas e aumento da frequência de incêndios nestas regiões indicam que estes pontos de não-retorno -- chamados assim porque as transformações que eles irão induzir serão de difícil reversão -- causarão o colapso da floresta e expansão de formações semelhantes a savana tropical ou florestas sazonais, mas bastante degradadas. Nobre et al. (2016) previram que estes pontos deverão ocorrer quando 40% da floresta for perdida pelo desmatamento, ou quando ambos, a perda da floresta alcançar de 20-25% e o aquecimento global chegar a 2oC. Devido à gravidade da situação, apesar do desmatamento ilegal ser o principal alvo de ações de comando e controle do desmatamento na Amazônia, o desmatamento, a degradação florestal e o uso do fogo sejam estes legais ou ilegais devem ser evitados a pena de seus graves e irreversíveis impactos sobre clima, biodiversidade, e bem-viver de suas populações."

"1.3. Quais os tipos de danos climáticos que o desmatamento ilegal e a “savanização” da Amazônia Legal poderão gerar? Quais as possíveis consequências climáticas que referidos danos poderão provocar em nível local, nacional e planetário? Estes danos climáticos podem ser classificados como irreparáveis ou de difícil reparação? A perda de floresta e substituição por outros tipos de vegetação sejam estas similares a savana tropical degradada, ou áreas agrícolas e florestas sazonais de dossel aberto irão conduzir a enormes mudanças nas condições climáticas em escalas locais, regionais e globais devido ao 8 papel crítico da floresta úmida amazônica na reciclagem da água, produção local e transporte de umidade para outras regiões com influência na circulação atmosférica e sazonalidade climática, na redução de calor resfriando a superfície e mitigando os impactos de ondas de calor, e no ciclo do carbono. Alterações no regime climático da Amazônia influenciadas pelo desmatamento e degradação da floresta têm sido registradas desde a década de 1980. A estação seca no sul da Amazônia, por exemplo, já está de quatro a cinco semanas mais longa do que era desde 1979 (Leite-Filho et al., 2019; Marengo et al. 2021), principalmente em áreas desmatadas--a precipitação diminuiu em 20 a 30 por cento, e a temperatura está 2 a 3°C graus Celsius mais quente (Gatti et al., 2021). A região de transição entre os biomas Cerrado e Amazônia, no sul e leste da bacia Amazônica, é a que enfrenta alterações climáticas mais preocupantes. Esta região aqueceu 0,38 ± 0,15 °C/década na transição entre estação seca para úmida entre 1981 e 2020, e apresentou um significativo aumento do número de dias secos, de 3 a 4 dias a cada década (Marengo et al., 2022). Houve uma redução acentuada da evapotranspiração e reciclagem de água da chuva pela floresta, e algumas áreas da floresta começaram a emitir mais carbono do que estavam armazenando. Modelos climáticos mostram que o desmatamento amplia os impactos de extremos climáticos, como deve ocorrer no sul e leste da Amazônia, resultando em aquecimento de mais de 3°C, e redução em até 40% da precipitação de julho a novembro, causando um atraso no início da estação chuvosa de 0,12 a 0,17 dias para cada 1% de aumento do desmatamento (Leite-Filho et al., 2019; Gatti et al., 2021). Sob estas condições mais secas e quentes, e ainda sob intensa pressão pelo uso da terra, queimadas tornam-se recorrentes e tornam-se o fator de maior pressão para a estabilidade (resiliência) da floresta. (...)"

"O desmatamento e a degradação da floresta e a conseqüente perda dos serviços de regulação climática e provisão de produtos não-madeireiros colocam em risco o bem-estar humano e sua própria sobrevivência (Lovejoy & Nobre, 2018; Zapata-Ríos et al., 2021). O desmatamento generalizado reduz as chuvas e a produtividade agrícola causando perdas econômicas locais e regionais (Leite-Filho et al., 2021). Em média, a conversão de um hectare de floresta em terras agrícolas deve causar uma redução de 0,5 milhão de L por ano de água evaporada que posteriormente precipita na Amazônia durante uma estação seca (Staal et al. 2020b). Impactos na saúde humana incluem surtos e aumento de doenças infecciosas, síndromes respiratórias relacionada a poluição do ar resultante de aumento de queimadas, desnutrição e outros (Armenteras et al., 2021). Alguns desses danos são irreparáveis do ponto de vista climático e socioambiental. Florestas primárias, uma vez desmatadas demoram de 50 a 80 anos para recuperar sua biomassa e riqueza de espécies, embora nunca mais consigam chegar à sua composição de espécies original (Martin et al., 2013; Lennox et al., 2018). Temperaturas ainda mais altas e mais secas esperadas até o final do século para a Amazônia podem resultar em mais de 150 dias com temperaturas acima de 35oC por ano, o dobro da média anual das últimas duas décadas (Nobre et al., 2022). Desmatamento, junto com as mudanças climáticas, podem fazer a Amazônia ultrapassar o limite fisiológico do corpo humano (temperatura de bulbo úmido acima de 35 C) (Oliveira et al. 2021). Como explicado na questão 1.1.c, uma vez que tipping points associados ao desmatamento, degradação e mudanças climáticas sejam atingidos, eles conduzem a mudanças críticas nos estados e dinâmicas climáticas e da vegetação de difícil retorno (Hirota et al., 2011, Hirota et al., 2021). Isso mostra a necessidade urgente de evitar que estes pontos de não retorno sejam atingidos."

"2.1. A imediata restauração das áreas ilegalmente desmatadas da floresta da Amazônia Legal, poderá impedir ou diminuir o processo de “savanização” desta região especial? Se sim, de que maneira? É importante ressaltar que as mudanças no clima da Amazônia já são uma realidade. O aumento na duração da estação seca e na temperatura, bem como o aumento na frequência de eventos climáticos extremos na região evidenciam essa transformação (Marengo et al., 2018; Leite-Filho et al., 2019). Nesse contexto, o papel da restauração deve ser considerado de duas maneiras, uma relacionada à necessidade de recuperar os ecossistemas degradados visando a retomada de serviços ecossistêmicos, especialmente os relacionados ao clima; e outra voltada para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas correntes e previstas na região. 10 Indiscutivelmente, a restauração pode contribuir para processos fundamentais executados pela floresta e que são essenciais ao equilíbrio climático, como o processo de evapotranspiração, que é crucial para a

formação de nuvens e chuva e para o equilíbrio da temperatura na região, garantindo assim a umidade e clima ameno no interior e no entorno da floresta (Ellison et al., 2017; Casagrande, E., Recanati, F., & Melià, P., 2018). Além disso, as florestas restauradas representam uma importante ferramenta para sequestro e estoque de carbono, contribuindo para o balanço global do carbono, e consequentemente ao equilíbrio climático do planeta (Gastauer et al., 2020; Nunes et al., 2020).

Porém, os efeitos da restauração ainda precisam de mais estudos para melhor compreensão dos seus efeitos em aspectos como temperatura e chuva em diferentes escalas na região. Simulação de restauração em áreas da agropecuária na Amazônia, por exemplo, sugere que os efeitos da restauração podem se distribuir de forma diferenciada na bacia, por exemplo, diminuindo mais a temperatura em determinadas regiões do que em outras, uma vez que muda a composição da superfície regional e sua interação com outros elementos do sistema climático, como balanço de energia, rugosidade da superfície, dentre outros (Haghtalab, Moore, & Nejadhashemi, 2022). Contudo, ainda assim, a restauração das áreas de agropecuária seria capaz de contribuir para o aumento da umidade, precipitação (aumento de 5 mm/dia) e diminuição das temperaturas em algumas regiões da bacia (até 1,2°C no oeste da Amazônia) (Haghtalab, Moore, & Nejadhashemi, 2022). Além disso, a restauração florestal pode contribuir para aumentar a resiliência dos ecossistemas em um contexto de "savanização", fazendo com que a diminuição da temperatura local e produção de umidade reduzam impactos locais aos habitantes da Amazônia e suas atividades sociais e econômicas (Barlow et al., 2021). Estudo de Mendes e Prevedello (2020) aponta que diferentes configurações da cobertura florestal em uma paisagem podem aumentar os benefícios climáticos proporcionados pela restauração, de modo que padrões mais fragmentados de restauração, por exemplo, podem aumentar a frequência das chuvas e maximizar as reduções na temperatura da superfície da terra.

Essa capacidade da restauração florestal em afetar a temperatura e umidade podem ser particularmente importantes para as áreas urbanas, diminuindo a ocorrência e efeitos dos fenômenos de ilha de calor (Bhagwat et al. 2008) e na temperatura das águas de cursos d'água, garantindo a manutenção da biodiversidade aquática, a qual possui enorme relevância para a população amazônica (Hall et al. 2020). Adicionalmente, a restauração de florestas ripárias também pode garantir alimentos para a fauna aquática, contribuindo para a segurança alimentar de populações ribeirinhas (de Paula et al., 2022). Embora as evidências científicas apontem para a grande capacidade da restauração florestal em minimizar os impactos do processo de "savanização", a restauração sozinha não é capaz de frear esse processo. É importante considerar que além das mudanças climáticas, o processo de "savanização" também é impulsionado pelo desmatamento, fogo e degradação florestal. Essas práticas afetam a própria prática de restauração florestal, demandando maior trabalho e custo de restauração devido a um possível clima mais seco e quente, ou seja, um clima mais inflamável e que favorece espécies mais adaptadas a essas particularidades, como as espécies da savana tropical (Barlow et al., 2021). Assim, para que a restauração florestal exerça influência no processo de "savanização" e em seus impactos, é crucial que ela seja acompanhada por medidas de combate ao desmatamento (tanto das florestas primárias quanto das florestas mais jovens), a degradação florestal e o fogo. De fato, como destacado anteriormente, o risco de ultrapassar o ponto de não-retorno é tão alto que exige zerar quase que imediatamente os desmatamentos, degradação e fogo na Amazônia, fatores que em muito contribuirão para a eficácia da ampla e urgente restauração florestal. A própria restauração florestal pode ser inserida em ações de combate à degradação florestal e ocorrência de fogo na Amazônia. A capacidade das áreas restauradas em aumentar a umidade local enquanto diminui as temperaturas pode contribuir para tornar o material do solo da floresta menos inflamável. Em alguns contextos, a restauração também pode ser usada para formar cinturões de proteção às florestas primárias. De acordo com Barlow et al, 2021, tampões florestais restaurados poderiam ter dois papéis complementares. Em primeiro lugar, as bordas da floresta primária são mais secas e quentes do que os interiores da floresta, o que facilitam a propagação do fogo para o interior da floresta (Silva Junior et al.2020). Assim, a restauração da vegetação de dossel fechado ao lado de florestas primárias ajudaria a amortecer as bordas dessas florestas e do microclima mais quentes das áreas agrícolas, tornando-as menos inflamáveis. Consequentemente, essa prática também poderia ajudar a suprimir gramíneas pirofíticas que ajudam a espalhar incêndios. Em segundo lugar, a restauração de áreas próximas de florestas primárias ajudaria a isolar essas florestas das paisagens abertas onde as fontes de ignição são mais comuns (Barlow et al, 2021)."

"2.2. Faz alguma diferença se a restauração florestal da Amazônia Legal for iniciada imediatamente ou somente daqui a 10 anos (adotando-se a hipótese argumentativa de que a presente ação coletiva demore este tempo para ser finalizada)? Como já mencionado, já existem várias evidências dos efeitos das mudanças climáticas na Amazônia, portanto, qualquer ação de combate às mudanças no clima e mitigação de seus impactos são de máxima urgência, principalmente para zerar os desmatamentos, o fogo e a degradação florestal. No caso da restauração florestal, sua urgência se baseia em dois aspectos, o primeiro está na necessidade de os ecossistemas amazônicos tornarem-se resilientes às mudanças climáticas e ao processo de "savanização", e o segundo aspecto se refere ao tempo necessário para que áreas restauradas possam prover serviços ecossistêmicos relacionados ao clima, similar aos prestados por uma floresta madura. É importante considerar que a restauração florestal é um processo que demanda planejamento, investimento, cuidado e tempo. O sucesso de uma restauração florestal - em termos de estrutura e composição de uma paisagem florestal-, pode depender de alguns fatores como o nível de degradação de um ecossistema, os padrões das áreas a serem restauradas (por exemplo, investir em grandes áreas para restauração que garantam a recuperação de funções ecossistêmicas) e do contexto climático local e regional. A recuperação de ecossistemas possui maior probabilidade de sucesso em áreas onde a escala e a intensidade da perturbação foram menores (por exemplo, recuperação de comunidades faunísticas após caça), porém, em áreas com histórico de desmatamento mais avançado e uso da terra mais intenso, esse processo pode ser muito mais trabalhoso (Barlow et al., 2021)."

"(...) Além disso, a restauração de florestas em zonas de terras de produção da agropecuária que apresentam altos retornos financeiros, também pode representar custos mais altos para programas de restauração, considerando valores de custo de oportunidade. Entretanto, o retorno financeiro da maioria das fazendas pecuárias é muito baixo, bem menor do que, por exemplo, sistemas agroflorestais (SAFs), os quais apresentam grande potencial ecológico e econômico para restauração florestal (Davenport et al., em preparação). Ao mesmo tempo, áreas com intenso histórico de alteração podem demandar altos investimentos para que a restauração tenha sucesso. Isso significa que mesmo em propriedades com obrigação legal por restauração florestal, os altos custos podem representar um grande desafio à proprietários terras, em especial, aos pequenos proprietários. Essas questões destacam a importância de se considerar a conjuntura natural e socioeconômica como elementos determinantes em programas e políticas de incentivo à restauração.

Com base nas evidências científicas e monitoramento do clima regional, é evidente que quanto mais se espera, mais difícil e dispendiosa a restauração florestal se torna. Algumas iniciativas regionais já consideraram a importância da restauração no contexto do bioma Amazônia. O "Plano Estadual Amazônia Agora" (Decreto Estadual do Pará 941/2020), por exemplo, estipula como metas na temática de mudança climática a restauração de até 7 milhões de hectares de floresta como parte de sua contribuição para alcançar a neutralidade do carbono até 2035. A restauração florestal também pode ser imediatamente incluída em ações locais e regionais de regulação ambiental e programas regionais, como o Plano de Recuperação Verde, lançado em 2021 pelo Consórcio dos Governadores da Amazônia (<https://consorcioamazonialelegal.portal.ap.gov.br/>) de estados brasileiros. Em suma, é importante que a restauração seja vista não só como uma obrigação legal de recuperação da cobertura florestal, mas também como um elemento importante para a conservação da biodiversidade regional, mitigação das mudanças climáticas e seus efeitos locais e regionais e também como alternativas de renda para a população local.

E quanto antes o estímulo à restauração florestal seja materializada, maiores serão seu sucesso em mitigar os impactos das mudanças no clima e a criação de uma nova visão de desenvolvimento econômico e social sustentável pode ser fortalecida visando não só a melhoria das condições climáticas regionais, mas o fornecimento de uma ampla gama de serviços ecossistêmicos para a sociedade dentro e fora da Amazônia. Adicionalmente, a restauração florestal de áreas desmatadas funciona como um sumidouro de carbono entre 11 e 18 toneladas de dióxido de carbono por ano e por hectare (<https://www.iis-rio.org/>) por um período superior a 30 anos. Com o desenvolvimento do mercado de carbono, este potencial econômico irá tornar-se bastante superior às atividades tradicionais de desmatamento, como o da pecuária (Barlow et al., 2021)."



"2.3. De que forma a imediata restauração das áreas irregularmente desmatadas da floresta da Amazônia Legal poderá contribuir para a manutenção da estabilidade climática em nível regional, nacional e planetário? É importante ressaltar que a restauração florestal provê múltiplos benefícios para as sociedades humanas em diferentes escalas (Di Sacco et al., 2021). Atualmente, já avançamos na compreensão de que esses benefícios estão além dos climáticos e dos relacionados à biodiversidade, mas que também envolvem alternativas econômicas importantes para a sociedade, especialmente nos locais onde a restauração é implantada (Holl & Brancalion, 2020). Esses são elementos importantes a serem considerados ao estimular a inclusão da restauração no contexto de políticas públicas. Localmente, as florestas restauradas contribuem para garantir conforto climático às populações locais, provendo clima mais ameno e contribuindo para formação de chuva local e regional (Barlow et al., 2021). Esses elementos podem ser particularmente relevantes para a atividades agrícolas e áreas urbanas em cenários de temperaturas elevadas, secas e até de ilhas de calor (Chazdon, 2008; Weng et al., 2019). Além disso, a recuperação da estrutura e composição florestal são capazes de prover habitats para espécies da fauna e flora que são de grande importância cultural, social e econômica para populações locais através da disponibilidade de alimento, sementes, madeira, ervas medicinais, caça, dentre outros, permitindo a implantação de uma bioeconomia circular baseada na sociobiodiversidade (Abramovay et al., 2021).

Além disso, iniciativas de restauração possuem, comprovadamente, um enorme potencial para geração de emprego e renda diretos (Brancalion et al., 2022). Portanto, a restauração florestal pode ser inserida também em programas locais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Em nível regional, a restauração também contribui para manter a integridade do bioma Amazônia como um todo, pois a continuidade do processo de evapotranspiração garante a integridade hidrológica regional, de modo que a evapotranspiração das florestas restauradas transfere umidade leste-oeste. Essa função das florestas restauradas contribui para a manutenção dos ecossistemas aquáticos, garantindo a dinâmica de descarga dos rios amazônicos, e toda a dinâmica hidrológica das águas brancas e pretas, que são essenciais para a troca de nutrientes em ambientes de várzea, permitindo a continuidade das práticas de agricultura de comunidades ribeirinhas em áreas inundáveis da Amazônia (Barlow et al., 2021). O equilíbrio hidrológico regional, especialmente relacionado à duração das estações seca e chuvosa, pode ser crucial para a manutenção de atividades econômicas que dependem do clima para definição de períodos de plantio, como as culturas agrícolas temporárias. Isso é particularmente importante para sistemas de dupla safra (Leite-Filho et al., 2021)."

Anoto ainda que, segundo o prof. Carlos Nobre, "Globalmente, o efeito da restauração florestal está associado à sua enorme capacidade de sequestro e estoque de carbono. Estima-se que as florestas secundárias tropicais sequestram carbono até 20 vezes mais rápido do que as florestas antigas (Heinrich et al., 2021). Estudo de Hoegh-Guldberg et al. (2018) sugere que reflorestar até 24 milhões de hectares de floresta em todo o mundo, anualmente até 2030, poderia representar a estocagem de cerca de um quarto do carbono atmosférico necessário para limitar o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Isso somado a outras iniciativas de sequestro e estoque de carbono e diminuição das emissões, poderia tornar factível ao atingimento das metas climáticas do Acordo de Paris. Levantamento de áreas passíveis de plantio de árvores, sem levar em consideração as áreas urbanas e de agropecuária, realizado por Bastin et al (2019) aponta que seria possível plantar 1,2 trilhão de novas mudas de árvores no mundo, o que equivaleria a quase um terço do número de árvores existentes no globo. No Brasil, essa área disponível para plantio somaria 50 milhões de hectares. Se todas essas árvores fossem plantadas mundialmente em 2019 (ano de publicação do estudo), o nível de CO<sub>2</sub> na atmosfera poderia ser reduzido em 25%. No entanto, para que essas novas árvores pudessem influenciar fortemente o clima, seria necessário esperar 18 anos, que seria seu período ápice de sequestro e estoque de carbono (Bastin et al., 2019). Estudos de Chazdon et al (2016) destacam o papel das florestas secundárias no processo de restauração florestal no mundo, estimando que os 2,4 milhões de hectares de florestas secundárias existente até então na América Latina poderiam acumular um estoque total de carbono acima do solo de 8,48 Pg C (petagramas de carbono) em 40 anos. Esse valor equivaleria a todas as emissões de carbono oriundas do uso de combustíveis fósseis e processos industriais em toda a América Latina e Caribe de 1993 a 2014 (Chazdon et al. 2016). As florestas secundárias são um importante parâmetro para estimar a capacidade de desenvolvimento da restauração florestal, pois permitem a análise de crescimento da vegetação em diferentes contextos ambientais e também ainda é a forma mais comum e menos onerosa de restauração ao redor do mundo."

## 2.55. DEMAIS ESTUDOS:

Anexou-se, ademais, o estudo "Greenhouse gas emissions from deforestation in Brazil, and the need for forest restoration", além do estudo "restauração florestal na amazonia brasileira: desafios e oportunidades."

Segundo aludido estudo, subscrito por Antonio Willian Flores de Melo, "A restauração florestal é, na atualidade, uma necessidade para manutenção da integridade do ecossistema global. Uma vez que é chave para limitar o aquecimento global antropogênico abaixo de 2 °C (GRISCOM et al., 2017; MASSON-DELMOTTE et al., 2019), evitando efeitos catastróficos para o ecossistema global. Além disso, como já mencionado neste documento, existem cada vez mais evidências científicas de que o ecossistema amazônico caminha para vivenciar um evento de ponto de não retorno e que a restauração florestal é uma das medidas que devem ser tomadas para evitar esse evento catastrófico (LOVEJOY; NOBRE, 2018, 2019). Com a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (BRASIL, 2009, 2018), o Brasil assumiu a meta de redução em 80% nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal a partir de 2020 em relação média do período de 1996 de 2005 (Figura 2). Como já mencionado, essa meta não foi alcançada e acumula um passivo ambiental de cerca de 16.039 km<sup>2</sup>, até 2021. Recuperar esse passivo ambiental dará ao Governo Brasileiro uma excelente oportunidade para impulsionar uma política nacional de desenvolvimento sustentável da região amazônica, capaz de reduzir e mitigar os efeitos do desmatamento e apresentar alternativas econômica que garantam a integridade futura da região."

Ademais, "A partir de 2012, há a tendência de aumento do desmatamento na Amazônia Legal, em 2021 a taxa foi 185% (13.038 km<sup>2</sup>) maior que em 2012 (4.571 km<sup>2</sup>) (INPE, 2022b; Figura 1). As taxas de desmatamento nos anos de 2020 e 2021 foram 176% e 232%, respectivamente (INPE, 2022b), maior que a meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual, estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (BRASIL, 2009, 2018). A referida política definiu uma meta de redução de 80% nas taxas anuais de desmatamento a partir de 2020 em relação a média de 19.625 km<sup>2</sup> entre os anos de 1996 de 2005. Com base nesse cenário, somente pelo descumprimento da PNMC, o Brasil tem um passivo ambiental florestal para ser restaurado de 16.039 km<sup>2</sup>. 5 Como resultante do impulso das taxas de desmatamento tem aumentado, também, a incidência de queimadas na Amazônia (KELLEY et al., 2021; SILVA et al., 2021). Diferente das taxas de desmatamento, a área queimada na Amazônia tem uma grande relação positiva com a ocorrência de eventos extremos de secas (ARAGÃO et al., 2016; MARENCO et al., 2008; SILVA JUNIOR et al., 2019), por esse motivo as áreas queimadas em 2019 e 2020, anos onde não ocorreram eventos extremos de seca, são consideradas um recorde para a década (AZEVEDO et al., 2022; SILVA et al., 2021). Desconsiderando os anos com ocorrência de eventos extremos de seca (2015, 2016 e 2017), os anos de 2019 e 2020, tiveram total de áreas queimadas de 28% e 20% maiores que a média da última década (2011 - 2020), respectivamente (AZEVEDO et al., 2022). Os motivos para a realidade atual de aumento das taxas de desmatamento e queimadas são uma série de retrocessos nas políticas públicas ambientais do país. Esse processo se inicia com as mudanças significativas ocorridas no Código Florestal Brasileiro no ano de 2012 (BRASIL, 2012), com destaque para a anistia das multas e desmatamentos ocorridos até 22 de julho de 2008 e a incorporação das áreas de preservação permanentes como parte da reserva legal das propriedades rurais (BRANCALION et al.,

2016; SILVA et al., 2017; SOARES-FILHO et al., 2014). Mais recentemente, a partir de 2019, o atual governo do Brasil vem implementando uma série de ações com o objetivo de desmontar as políticas públicas e a estrutura institucional responsáveis pelas ações de comando, controle e desenvolvimento sustentável do país (ABESSA; FAMA; BURUAEM, 2019; ASCEMA, 2020; BARBOSA; ALVES; GRELE, 2021; MENEZES; BARBOSA JR, 2021). As ações do Governo Federal se concentram em (i) desestruturação e retirada de autonomia das instituições responsáveis pela implementação das políticas ambientais, (ii) alteração dos arcabouços legais e normativos para torná-los mais permissivos e/ou diminuir a efetividade das autuações dos infratores ambientais, (iii) descontinuação das políticas públicas e projetos estruturantes, bem como financeiros, a exemplo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Fundo Amazônia, (iv) incentivo à ilícitos ambientais como grilagem e exploração ilegal de minérios, (v) eliminação da representatividade da sociedade civil organizada e/ou eliminação dos conselhos e fóruns ambientais, (vi) contestação e desacreditação de dados oficiais e instituições responsáveis pela geração de informações científicas ambientais, entre outros (ABESSA; FAMA; BURUAEM, 2019; ASCEMA, 2020; BARBOSA; ALVES; GRELE, 2021; BOLLE, 2019; MENEZES; BARBOSA JR, 2021; PELICICE; CASTELLO, 2021; SOUZA, 2020)."

Segundo aludia análise, "*Estima-se em 0,3 milhões de hectares a área reflorestada em todo o Brasil (VALLE, 2016). Esse valor é 19% do passivo ambiental relativo ao não cumprimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (BRASIL, 2009, 2018), 2,5% da meta assumida no Desafio de Bonn (BONN CHALLENGE, 2011) e na Proveg4, e 1,4% do passivo relativo a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (BRASIL, 2012). Como então é possível mudar a realidade atual e fazer com que o Brasil se torne uma liderança internacional no tema de restauração florestal? A resposta não é simples, mas vou elencar algumas mudanças a serem implementadas que contribuem para esse fim, (i) tornar as políticas ambientais integradas transversalmente aos diferentes setores, principalmente o econômico e o de desenvolvimento social, colaborações horizontais (entre ministérios ou setores) e colaborações verticais (entre níveis) são importantes para aumentar a eficiência da implementação (BUSTAMANTE et al., 2019; LENSCHOW, 2002; RODRIGUES et al., 2011; SCARAMUZA et al., 2017); (ii) realizar planejamento participativo com múltiplos atores envolvidos nas diferentes esferas administrativas e institucionais para a implementação de programas e projetos de restauração florestal (BRANCALION et al., 2016; MELI; BRANCALION, 2017); e (iii) mapear e realizar diagnóstico ambiental das áreas passíveis de restauração florestal (BRANCALION; GANDOLFI; RODRIGUES, 2015) no Brasil, iniciando pela Amazônia. As políticas ambientais no Brasil tiveram grande evolução desde a década de 1930, no entanto continuam, em certa medida, sendo desenvolvidas à parte das políticas de desenvolvimento econômico e social do país. Estas políticas continuam sendo vistas como um empecilho ao desenvolvimento do país e não como uma maneira de garantir sustentabilidade e viabilidade econômica em longo prazo. Muito devido ao fato de que a maioria das políticas públicas brasileiras serem desenvolvidas de forma desconexa e visando a obtenção do desenvolvimento de curto prazo e para uma parcela reduzida da sociedade. Faz-se necessário pensar em médio e longo prazos e neste caso não há como não tornar a questão ambiental verdadeiramente transversal a todos os temas importantes para o desenvolvimento do país. Implementar uma política de desenvolvimento sustentável no Brasil, não é uma mera opção, mas uma condição de garantia do futuro econômico e social do país.*"

O despacho nº 14001943/2022-Nuflor/Sefloe/Cofis/CGFis/Dipro indicou um conjunto de autos de infração e o valor das multas respectivas (evento 152, outros-2. No evento 153, encontra-se um relatório sobre emissões de gases de efeito estufa - ano de 2023. No evento 156, foi anexada a Nota Técnica nº 1448/2023-MMA, tratando das autuações promovidas pelo IBAMA e demais medidas de redução do desmatamento na Floresta Amazônica.

## 2.56. MANIFESTAÇÕES DE EVENTOS 162 E SS.:

No movimento 162, como registrei no relatório acima, a parte autora sustentou haver preclusão *pro iudicato* no que tocaria ao tema concernente à litispendência.

Segundo a demandante, haveria "*impossibilidade jurídica de rediscussão da matéria relativa à litispendência entre esta demanda coletiva climática e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 54: preclusão consumativa.*" Alegou ainda ter demonstrado que as "*mencionadas demandas NÃO são conexas, NÃO são continentes e NEM ocorre litispendência entre elas.*" Reiterou o pedido de antecipação de tutela.

O MPF postulou que lhe fosse assegurado manifestar-se depois das partes ou do esgotamento do prazo para tanto previsto (evento 164). A União Federal alegou no movimento 166, haver efetiva litispendência entre as demandas, "*pelas razões já expostas nas petições dos evs. 11 e 120, na contestação do ev. 135, e na própria decisão do ev. 157, resta evidente a relação de litispendência entre esta ACP e as ações em tramitação no STF. Reporta-se a estes argumentos para evitar fastidiosa e desnecessária tautologia. O voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia na ADPF 760 torna cristalina essa relação. Como destacou a decisão do ev. 157, vê-se que - a vingar o entendimento da insigne Min. Cármen Lúcia - aludida ADPF importará em ordem de efetivação do PPCDAm, impondo-se o seu cumprimento, com acompanhamento direto pela Suprema Corte*".

Ademais, alegou "*que eventual reflorestamento é medida integrada do PPCDAM, pois as medidas de fiscalização e autuações levadas a cabo pela Administração no âmbito do programa ensejarão a responsabilização dos infratores por recuperar as áreas degradadas. Assim, há total litispendência desta ACP com a ADPF 760. Quanto à preclusão alegada pela autora, é de se notar que as decisões proferidas por esse MM. Juízo sempre deixaram em aberto essa questão, com possibilidade de reavaliação mais detida futura. Ademais, tratando-se de pressuposto processual, não há que se falar em preclusão.*" (movimento 166). Destacou que "*E com relação ao objeto, veja-se que se trata de ADPF, e não de ADI, como bem referiu esse MM. Juízo na decisão do ev. 157, e que nas ADPF é possível que o STF determine a adoção de medidas concretas, tal como fez o voto da Ministra Carmen Lúcia. Assim, a litispendência é evidente. O mesmo raciocínio vale pra ADO 54, conforme explicado no item 2.9.1.6. da decisão do ev. 157.*"

Ela anexou documentos, com destaque para sua manifestação junto ao Supremo Tribunal, na ADPF 760. Juntou cópia do despacho administrativo de n. 39801/2023-MMA; anexou cópia do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal (PPCDAM) 5ª fase (2023 a 2027), com 118 páginas. Juntou a Nota Técnica SEI nº 119/2023/MPI. Apresentou a Agregação dos avisos de desmatamento e degradação na Amazônia Legal brasileira período de 01/08/2022 a 31/07/2023. Seguiu-se Nota Técnica nº 128/2023-MMA, elaborada nos autos de processo administrativo 00400.000265/2023-08.

Por seu turno, no movimento 171, o MPF postulou a extinção do processo sem solução de mérito, por conta da parcial contingência com a ADPF 760 e a subsequente suspensão da demanda: "a) a extinção parcial do feito, sem resolução do mérito, no tocante ao pedido do Autor para que a UNIÃO cumpra o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, em razão da litispendência com a ADPF 760, nos termos do art. 485, V, do CPC; e b) após, a suspensão da presente demanda, no aguardo da solução a ser dispensada pela Suprema Corte na ADPF 760, com o que se poderá delimitar exatamente o alcance dos demais pedidos formulados pelo Autor, nos termos do art. 313, V, "a", CPC/15."

A União reiterou seus argumentos, enfatizando que o presente processo haveria de ser extinto sem solução de mérito. Argumentou ainda que teria sido modificado o quadro que teria dado ensejo às demandas perante a Suprema Corte. Isso teria engendrado o desinteresse processual superveniente por parte da autora. Ela discorreu sobre o plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal -PPCDAM. Anexou documentos nos eventos 173 a 176, como de resto já relatei acima.

## 2.57. VALORAÇÃO PRECÁRIA:

Equacionados os vetores acima e detalhados os elementos de convicção veiculados nestes autos, repiso que as mudanças climáticas afetam a humanidade como um todo, transcendendo os interesses do Estado-Nação. Cuida-se de uma questão moral - no sentido forte do termo, empregada na obra de Habermas -, dado que relaciona cada sujeito com toda a Humanidade, na medida em que a degradação ambiental pode comprometer as condições que tornam possível a existência de vida na Terra.

As mudanças climáticas são constatadas a partir da comparação entre dois estados ao longo de um dado período, tomando-se em conta critérios relevantes (propriedades do sistema), a exemplo da temperatura, umidade, pressão atmosférica etc, a exemplo do que costuma ocorrer em um sistema fechado, na termodinâmica (MORAN, Michael J.; SHAPIRO, Howard. **Princípios de termodinâmica para engenharia**. 4.ed. LTC). Teme-se, de modo fundamentado, que o clima esteja sofrendo drástica transformação, podendo comprometer o equilíbrio sensível que torna a vida possível na Terra. Segundo o parecer do professor Carlos Nobre, aludido acima e veiculado no movimento1, haveria um risco iminente de se atingir o ponto de não-retorno, a partir do qual a Floresta Amazônica não teria mais condições de se autorregenerar, demandado um esforço hercúleo e mudança drástica da forma de vida, para que possa continuar a desempenhar o papel de regulador climático. Afinal de contas, o clima estaria enfrentando modificações aferíveis de modo fácil, diante do incremento da seca em determinadas localidades, vendavais, incremento da temperatura média etc. Segundo aludido parecer, "Projeções de mudanças climáticas para essa região apontam para um aumento da temperatura em torno de 7°C até 2100. Climas mais secos vêm sendo registrados no oeste da América Central e no norte da América do Sul, abrangendo o norte do Brasil, sul do Peru, Chile, sudoeste da Argentina, Amazônia peruana e Andes."

Ademais, a prefalada alteração do clima pode ser aferida mediante regra de experiência - art. 375, CPC. Em boa medida, aludidas modificações climáticas decorrem da emissão de gases de efeito estufa - GEE, fruto da utilização de combustíveis fósseis. Ainda segundo aludido parecer, as emissões mundiais teriam atingido 39,4 GtCO<sub>2</sub>eq em 2014 - ou seja, 39,4 gigas (ou seja, 39,4\*10<sup>9</sup>) toneladas de gás carbônico equivalente, dos quais 3,9Gt teriam sido emitidos no âmbito da América Latina e Caribe, com participação intensa do Brasil - 3.959(10<sup>6</sup>)tCO<sub>2</sub>eq, em 2004, segundo aludido relatório.

Repiso a transcrição de parte do relatório de evento1, "Estima-se que as florestas úmidas na ALC cubram 817 Mha (41%), a maioria na América do Sul (40%), incluindo as florestas de várzea da América Central, Bacia Amazônica, Guiana, a metade norte da Mata Atlântica, e florestas de chuva e nuvem encontradas nas encostas ocidentais dos Andes (EVA et al., 2004). As florestas tropicais úmidas desempenham um papel crucial na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, mantendo as funções do ecossistema e garantindo serviços essenciais para a sobrevivência e o bem-estar humano, como regulamentação climática, refúgio para a biodiversidade e fornecimento de bens." O fato que as florestas tropicais contribuem de modo decisivo para a homeostase ambiental, assegurando um plexo de relações biofísicas, geoquímicas etca que permitem que o clima se mantenha razoavelmente estabilizado. Uma vez mais, o clima se dá através de um equilíbrio sensível entre distintos fatores.

O ser humano tornou-se - pesa dizê-lo - um fator meteorológico, afetando o clima do presente e do futuro, se houver futuro. Como toda variação, a mudança do clima também pode ser modelada matematicamente, com o emprego de derivadas parciais, cálculo vetorial. No mais das vezes, o tema suscita problemas inerentes aos sistemas dinâmicos. Em escalas locais e regionais, as florestas tropicais proporcionam conforto climático através do efeito de resfriamento. Elas acabam transformando uma significativa quantidade de dióxido de carbono, presente na atmosfera, liberando oxigênio, consumido pela própria floresta ou liberado no entorno. Reitera-se ser equivocado supor as florestas como pulmão do mundo, rótulo mais bem empregado ao fitoplâncton. Conquanto a América Latina ainda apresente áreas de floresta muito superiores do que aquelas presentes na Europa, é fato que, por aqui, elas têm enfrentado um desmatamento cada vez mais intenso. Isso estaria incrementando a perda de diversidade e densidade de biomassa, comprometendo a capacidade da floresta de fornecer recursos naturais e minando o funcionamento e capacidade de regeneração dos ecossistemas, depois da degradação.

Segundo o prof. Afonso Nobre, a principal emissão líquida de carbono do desmatamento vem da queima de biomassa e da perda de carbono do solo (respiração heterotrófica). "Estima-se que uma média de 443,4 x 10<sup>6</sup> tC.ano-1 foram perdidas pelo desmatamento e degradação na América do Sul e América Central entre 1990 e 2000. Esse valor aumentou para a média de 464,8 x 10<sup>6</sup> tC.ano-1 entre 2000 e 2010." Ademais, "O potencial de restauração em quase 1 bilhão de hectares de áreas adequadas no mundo e em cerca de 17 milhões de hectares de terras improdutivas e degradadas na Amazônia brasileira oferece uma grande oportunidade para armazenar carbono, além de agregar valor socioeconômico ao meio ambiente e à floresta permanente, incluindo manejo florestal sustentável." O estudo enfatizou que, ao longo dos recentes 40 anos, a temperatura média na Amazônia legal teria sido alterada de 0,6–0,7°C. Não apenas isso, a atmosfera no entorno da floresta amazônica estaria ficando mais seca, devido ao aquecimento global, queima de biomassa e mudanças no uso da terra - sobremodo por conta da pressão da pecuária -, com uma redução da umidade produzida pela floresta, especialmente no sudeste da Amazônia, e com casos cada vez mais fortes de seca e incêndio. Enfim, "A Floresta Amazônica cumpre um papel chave na mitigação e adaptação às mudanças do clima, em especial no Brasil, em função de processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e atmosfera. Os 5,3 milhões de km<sup>2</sup> de floresta amazônica funcionam como um grande sumidouro de carbono, armazenando em média 60 t.ha-1 de carbono acima do solo, e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de carbono anualmente."

Aliás, a absorção de grande quantidade de carbono pela floresta é responsável por reduzir as emissões líquidas do país com custos relativamente baixos. Nos trópicos, de modo semelhante e igualmente lamentável, as emissões de carbono estariam associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas. *"Eventos climáticos extremos, como secas severas associados ao El Niño, são ligados ao aumento de incêndios florestais no sudeste da Amazônia e aumento da mortalidade de árvores e das emissões de GEE para a atmosfera. Embora em geral não sejam incluídas em inventários nacionais de emissão de carbono, emissões causadas por incêndios florestais colaboram de modo substancial para as emissões de GEE."* Desse modo, o enfrentamento do desmatamento, a conservação das florestas naturais dentro de propriedades privadas e em Unidades de Conservação são de extrema importância para reduzir as emissões líquidas do país relativamente a custos baixos, contribuindo também para o equilíbrio global.

Acrescente-se que *"No período de 1990 a 2002, a remoção de carbono pela floresta somou 3 Gt CO<sub>2</sub>eq, pouco mais de um terço da remoção dos 15 anos seguintes. Esta nova tendência fez com que o setor de mudança do uso da terra e floresta deixasse de ser o principal setor econômico responsável pelas emissões dos GEE líquido desde 2009 (316 Mt CO<sub>2</sub>eq em 2018), dando lugar ao setor agropecuário como principal setor de emissão de GEE líquida no Brasil."* Assim, além do seu papel na regulação do clima em escala global, a floresta amazônica exerceria um papel essencial na mitigação dos efeitos de mudanças do clima em escalas local e regional, por meio da produção de umidade e resfriamento da superfície terrestre. A Amazônia contribui para manter a umidade do ar durante a estação seca do ano e a mitigar impactos de secas prolongadas associadas a anomalias climáticas, umedecendo, resfriando a superfície da terra, e controlando o regime de descarga de rios e o pulso de inundação. *"O desmatamento pode ampliar os impactos de extremos climáticos advindos de mudanças do clima, como modelados no leste da Amazônia, resultando em aquecimento de mais de 3°C, e redução em até 40% da precipitação de julho a novembro, causando um atraso no início da estação chuvosa de 0,12 a 0,17 dias para cada 1% de aumento do desmatamento."* (evento 1, outros-6).

O desmatamento na Amazônia Legal tem sido fiscalizado por meio do projeto de monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal por satélite (PRODES). A taxa é calculada a partir de aferições por meio de satélites - como evidencia o nome do programa - compreendendo o período de 1 de agosto do ano anterior a 31 de julho do ano em questão (ano PRODES). *"O PRODES adota métodos de sensoriamento remoto para interpretar imagens do satélite americano LANDSAT-5TM e de outros satélites cujas imagens dão suporte à análise de desmatamento, como Landsat-8, SENTINEL-2 e CBERS-4, sendo este último resultado de parceria técnica entre Brasil e China."* - Imagens disponíveis na internet: <http://www.dgi.inpe.br/catalogo/explore>. Segundo o relatório apresentado com a peça inicial, *"A resolução espacial das imagens de satélite utilizadas pelo PRODES para calcular o desmatamento é de 20 a 30 metros, permitindo que o sistema monitore áreas com tamanho mínimo de 6,25 hectares com corte raso, ou seja, onde a vegetação foi completamente removida."* Além do PRODES, estão sendo empregados o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) e o MapBiomas, desenvolvido por conta da parceria entre diversas instituições de pesquisa e universidades. *"Devido a todo esse rigor metodológico, o sistema PRODES fornece uma análise precisa do desmatamento da Amazônia, com uma estimativa de erro de apenas 5 a 6%, considerada baixíssima para esse tipo de análise."*

Assim, o PRODES permite um acompanhamento anual - comparação de taxa de um ano, com a dos anos anteriores -, enquanto que o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), criado em 2004, fornece alertas diários de desmatamento que dão suporte às ações de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA. O DETER possui uma precisão com nível mínimo de 5hectares, pertindo acompanhar *pari passu*, dia a dia, eventual desmatamento em áreas superiores a essa. Antes de 2015, o limite mínimo era de 25hectares de corte. Sabe-se tambe'm que o DETER classifica a degradação florestal em corte seletivo, degradação decorrente de extração de madeira e incêndios florestais. A detecção de desmatamento captada pelo DETER corresponde a algo em torno de 60 a 70% do desmatamento mapeado pelo PRODES, dada a diferença de acurácia envolvida. Ambas as taxas de desmatamento (DETER/PRODES) não são acumulativas.

Soma-se a isso que, *"No final de 2019, o IBAMA e algumas agências de fiscalização estaduais demandaram uma forma mais ágil e precisa de fornecimento de alertas de desmatamento ou degradação florestal para áreas consideradas críticas em termo de desmatamento. Desta forma foi criada versão complementar e aprimorada do sistema DETER, chamada de DETER intenso. Essa nova versão resultou da integração das imagens óticas dos satélites CBERS-4 (WFI e MUX), Landsat 8 (OLI), Sentinel 2 (MSI) e imagens do sensor SAR a bordo do satélite Sentinel 1 (banda C) para a detecção das alterações da cobertura florestal em áreas específicas da Amazônia Legal, permitindo detecção de alertas maiores que um hectare. O DETER intenso está baseado em uma plataforma webgis denominado Forest Monitor, que permite o acesso, visualização e o mapeamento das imagens disponibilizadas em ambiente de computação em nuvem provido pela Amazon Web Services diretamente na plataforma, sem necessidade de download das imagens e/ou utilização de sistemas de informações geográficas específicos."* ([www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter/deterintenso](http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter/deterintenso)).

Como registrei acima, os dados coletados por ambas as plataformas são de acesso público, conforme determinado pelo art. 37, Constituição e lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. O prof. Carlos Nobre alegou, no mencionado relatório, que os dados obtidos por meio do PRODES seriam empregados pela comunidade científica como um todo, sendo dotados de credibilidade. Mencionou-se ainda o DETER B - que mapeia incêndios, extração seletiva de madeira e degradação florestal - e o TerraClass - que faz uma análise das classes de uso da terra em áreas desmatadas na Amazônia e no Cerrado. Também é denso o argumento de que o desmatamento da Floresta Amazônica tem sido um dos principais responsáveis pela emissão de gás de efeito estufa no território nacional - GEE. Constatou no relatório subscrito pelo parecerista Carlos A. Nobre, *"As emissões de carbono nos trópicos são fortemente associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas. Mais de 80% da expansão da agropecuária no Brasil entre 1990 a 2011 ocorreu na Amazônia e Cerrado, que diretamente, através do desmatamento, ou indiretamente, através do manejo agrícola, resultou em altas taxas de emissão de gases do efeito estufa. Durante a conversão da floresta em áreas agrícolas, a queima de árvores após desmatamento e decomposição da biomassa florestal deixada no solo provoca a liberação de gás carbônico e outros gases do efeito estufa. No setor agropecuário, as emissões ocorrem majoritariamente devido à fermentação entérica do gado e manejo de solos agrícolas."*

D'outro tanto, o Brasil tem sido o 7º país maior emissor de gases de efeito estufa do mundo (2,9% do total mundial). O país terisa emitido 63 bilhões de tCO<sub>2</sub>eq (GWP) entre 1990 e 2018 (emissões brutas), dois terços dos quais - isto é, cerca de 63% - gerados por mudanças de uso da terra. O desmatamento tem representado 93% do total brasileiro - período de 1990 a 2018. *"A trajetória das emissões no Brasil foi marcada por altos e baixos, com máximas de 2,8 GtCO<sub>2</sub>eq em 1995 e 3,9 GtCO<sub>2</sub>eq em 2004, sendo destes 75% (2 GtCO<sub>2</sub>eq) e 77% (3 GtCO<sub>2</sub>e) atribuídos a MUT, respectivamente; e a mínima histórica de emissão de 1,8 GtCO<sub>2</sub>eq em 2012, sendo 41% (767 MtCO<sub>2</sub>eq) atribuídos a MUT."* (relatório, evento-1, outros-6, p. 16). Enfatizou-se, pois, o papel predominante do desmatamento da Floresta Amazônica no que toca à emissão de GEE - gás de efeito estufa, em território brasileiro, quanto ao período de 1990 a 2016. Os anos de maior desmatamento na Amazônia ocorreram, ao que consta, entre 1995 e 2004, quando a taxa atingiram 28 mil km<sup>2</sup> a 29 mil km<sup>2</sup>, por conta do uso intenso da terra.

Assim, "O declínio das taxas de desmatamento na Amazônia em 2012 para 4,6 mil km<sup>2</sup> resultaram em redução da emissão em 767 MtCO<sub>2</sub>eq para o setor de MUT. O aumento das emissões brutas entre 2017 e 2018 mostrou forte relação com a alta na taxa de desmatamento na Amazônia, superior em 8,5% a do ano de 2017, elevando as emissões do bioma em 44,5 milhões de toneladas, embora este aumento tenha sido parcialmente compensado por uma queda de 10,9% no desmatamento do Cerrado." Essa redução teria decorrido do implemento de políticas públicas ambientalmente eficazes, a partir de 2004.

A redução do desmatamento na Amazônia e sua influência nas emissões, como as evidenciadas após 2004, são atribuídas a políticas de conservação no Brasil através do aumento de áreas protegidas e Políticas de Controle de Desmatamento na Amazônia. Acrescentou-se que "No período de 1990 a 2002 a remoção de CO<sub>2</sub>eq somou 3 Gt, o equivalente a pouco mais de um terço da remoção dos 15 anos seguintes. Esta nova tendência fez com que o setor de MUT deixasse de ser o principal responsável pelas emissões dos GEE líquido a partir de 2009 (316 MtCO<sub>2</sub>e em 2018), dando lugar ao setor agropecuário que assumiu a liderança de emissão de GEE líquida no Brasil (492 MtCO<sub>2</sub>eq em 2018)." Além disso, "A análise das emissões líquidas feitas no IV inventário de emissões do SIRENE, Sistema de Registro Nacional de Emissões, com dados oficiais desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (Decreto no 9.172 / 2017) (MCTIC, 2018), indicou que entre 1994 a 2010 as transições de uso e cobertura da terra no bioma Remoção de gases do efeito estufa Amazônia foram os principais responsáveis por cerca de 74% das emissões nacionais (resultados ainda em consulta pública, MCTI, 2019). Isto mostra que a redução das emissões brasileiras de GEE depende significativamente de ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, estimulados pelas políticas e governanças nacionais em um projeto de longo prazo." Desse modo, há sinais de recrudescimento do desmatamento em solo brasileiro, comprometendo políticas relevantes para a humanidade.

O fato é que "O quinto relatório do painel intergovernamental sobre mudança do clima - IPCC sobre mudanças do clima publicado em 2014 (IPCC, 2014) chamou a atenção da comunidade mundial para a necessidade de ação imediata para manter a temperatura global abaixo de 2°C da temperatura registrada no período pré-industrial. Além desse limite, o sistema climático, seria acometido por um crescente número de eventos climáticos extremos, como secas prolongadas e precipitação intensa, trazendo impactos irreversíveis sobre a economia, saúde, e qualidade de vida para os seres humanos e para a biodiversidade." (relatório de evento-1, outros-6, p. 21). Isso pode ensejar um incremento na temperatura média de mais de 4°C até o final do século. A temperatura média teria sido majorada cerca de 0,85°C, entre 1880 a 2012 (extremos de 0,65 e 1,06°C). Esse panorama de incremento de 4°C é assustador.

Teme-se que essa crise climática - ou melhor, esse projeto de destruição - esteja em vias de atingir o ponto de ruptura, a partir do qual o retorno seria inviável; ou, quando menos, não seria viável sem o custo de sacrifícios imensos para a forma de vida atual, impondo-se modificação cabal do modo que humanos produzidos e acumulamos bens. "As emissões acumuladas de GEE a partir de 1980 têm atingido um ponto crítico que desafiam a manutenção da temperatura abaixo do ponto de ruptura (tipping point) para um estado irreversível de instabilidade climática global." (relatório, outros-6, evento-1. p. 21). "Isso exige da humanidade uma redução abrupta das emissões em 40 anos, investimentos em uma economia de baixo carbono, existência de sumidouros de carbono em escala oceânica, e aumento da resiliência da biosfera a fim de mitigar os efeitos das mudanças do clima em andamento." Tanto por isso, "a Floresta Amazônica cumpre um papel chave na mitigação e adaptação às mudanças do clima, em especial no Brasil, em função de processos bioquímicos e biofísicos resultantes da interação entre a floresta e atmosfera. Os 5,3 milhões de km<sup>2</sup> de Floresta Amazônica funcionam como um grande sumidouro de carbono, estocando em média 60 t ha<sup>-1</sup> de carbono acima do solo, e sequestrando de 430 milhões a 2 gigatoneladas de carbono anualmente."

Como transcrevi acima, o enfrentamento do desmatamento é um custo módico se comparado com as graves consequência decorrentes da sua persistência. Repiso que se cuida de um dever da geração presente para com a geração futura, um compromisso moral - no sentido forte do termo - de assegurar as condições que tornam a vida possível, uma singularidade.

"(...) As emissões de carbono nos trópicos são fortemente associadas ao desmatamento para conversão das florestas naturais em usos agrícolas. O Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE) (MCTIC, 2018), com dados oficiais desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (Decreto no 9.172 / 2017), indicou que entre 1994 a 2010 as transições de uso e cobertura da terra no bioma Amazônia foram os principais responsáveis por cerca de 74% das emissões nacionais (resultados ainda em consulta pública, MCTI, 2019). De um total de 845 Mt CO<sub>2</sub>eq geradas em 2018 por mudanças de uso da terra, o desmatamento da Amazônia foi sozinho o responsável pela geração de 499 MtCO<sub>2</sub>eq, mais que todo o setor de Agropecuária, que gerou, no mesmo período, 492 MtCO<sub>2</sub>eq. Em termos percentuais, o desmatamento da Amazônia foi o responsável por 25,7% do total das emissões de GEE anuais do país em 2018, e 59% das emissões por MUT. Este valor foi 0,3% superior ao verificado em 2017. Além de seus efeitos sobre as emissões de GEE, o desmatamento pode ampliar os impactos de extremos climáticos advindos de mudanças do clima. O leste da Amazônia, por exemplo, pode aquecer mais de 3°C, enquanto a precipitação de julho a novembro pode diminuir em até 40%, causando um atraso no início da estação chuvosa de 0,12 a 0,17 dias para cada 1% de aumento do desmatamento" (evento-1, outros-6, p. 22).

Esse ponto de ruptura pode dar ensejo, tanto por isso, à savanização da Floresta Amazônica, convertendo-a em algo próximo ao cerrado brasileiro ou às savanas sul-africanas. Importa dizer: sem a exuberância da Floresta e sem condições de servir como regulador climático do mundo. "As projeções indicam que essa transição nas florestas do centro, sul e leste da Amazônia pode ser alcançada quando o aumento da temperatura se aproximar de 4° C, como resultado de uma redução de chuvas, estações secas mais longas e muito mais severas, ou ainda quando o desmatamento atinge 40% da área total da floresta na bacia amazônica." (evento-1, outros-6, p. 23).

Afirmou-se, no aludido relatório - e isso não foi impugnado pela requerida - que "A floresta Amazônica tem um papel essencial na regulação do ciclo hidrológico e produção de chuvas no Brasil. Altas taxas de evapotranspiração (ET) da floresta tropical são fundamentais para o balanço energético da superfície. A água que atinge o sistema radicular das plantas, por meio da chuva interceptada pelo dossel, ou acumulada no lençol freático, retorna para a atmosfera por processos de evaporação da água de superfícies e transpiração das plantas. Este processo conhecido como evapotranspiração realizado na floresta é um dos principais processos formadores de nuvens e chuva em regiões florestadas. Esta umidade transpirada pelas plantas precipita e evapotranspira repetidamente na floresta reciclando a água da chuva." Ou seja, o papel relevante da Floresta Amazônica para regulação do clima não está em causa, em primeiro exame. Há todo um sistema - portanto, um conjunto de elementos imbricados entre si, com mútua afetação -, versando sobre a captação da água do solo, caminhando até as folhas por meio do xilema. O fototropismo faz com que a planta se direcione à luz. Há reações que ensejam a produção de oxigênio, a partir do CO<sub>2</sub>.

Ainda nos termos do parecer do prof. Carlos A. Nobre, "Este processo de reciclagem da precipitação é responsável por de 35% a 80% da precipitação dentro da floresta. Estudos sugerem que a grande quantidade de vapor liberado pela floresta é capaz de movimentar o ar atmosférico transportando umidade para a região sudoeste e sul da Amazônia, e bacia do Prata contribuindo para a precipitação no Brasil e outras regiões, como uma cascata de eventos." O desmatamento na Amazônia poderia ensejar que sua região leste aqueça mais de 3° C, que haja uma diminuição de até 40% na precipitação de julho a novembro, e atraso no início da estação chuvosa (0,12 a 0,17 dias por cento a cada 1% de aumento de desmatamento). Além

disso, "A interação do clima e da floresta é, portanto, um mecanismo essencial de mitigação climática, reduzindo os impactos econômicos e ambientais das mudanças climáticas globais." O aludido parecer, apresentado pela parte autora, veiculou a informação de que a Floresta seria um importante sumidouro de CO<sub>2</sub>. "A remoção de grande quantidade de carbono pela floresta é responsável por reduzir as emissões líquidas do país, ou seja as emissões totais descontando o carbono sequestrado do ar por florestas em áreas protegidas e em regeneração (i.e., secundária), relativamente a custos baixos."

O ponto que é a degradação da Floresta Amazônica - para além dos imensos danos para as inúmeras espécies que nela habitam, danos para as gerações futuras; para o regime hidrológico do rio Amazonas etc. - não pode ser compensada por outros setores da natureza. A degradação pode se revelar um caminho sem volta, insuscetível de ser efetivamente reparado, ensejando-se um prejuízo para toda a humanidade, comprometendo-se inúmeros setores da teia da vida, que relaciona os seres vivos entre si. "Além disso, a Floresta Amazônica, através do bombeamento da água do solo e liberação para a atmosfera (evapotranspiração) aumenta a produção de nuvens e garante de 35% a 80% da precipitação dentro do ecossistema." Assim, o desmatamento incrementa o lançamento de GEE - gases de efeito estufa na atmosfera. Deve-se ter em conta, ademais, o volume de emissões emitidas pelos setores de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (*Land Use, Land-Use Change, and Forestry*, LULUCF).

Convém destacar o seguinte, quanto à recuperação florestal:

*"O setor LULUCF é extremamente promissor do ponto de vista de sequestro de carbono da atmosfera, principalmente por demandar menos investimentos em tecnologias para obter resultados no médio e longo prazo na emissão de GEE (LA ROVERE et al., 2016; MCTIC, 2017a). Além disso, o Brasil tem a vantagem de ser um país com dimensões continentais e possuir um vasto território propício para a restauração florestal, além do estabelecimento de sistemas agrícolas mais sustentáveis, como o sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e os Agroflorestais (SAF), ambos considerados nas metas do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura — Plano ABC (MAPA, 2012). Também se destaca a possibilidade de uso de pastagens degradadas, que em 2018 ocupavam uma área de 94,9 Mha ou 11,16% da área total do País (LAPIG, 2020) e que teriam condições de remover entre 3,79 e 5,507 Mg CO<sub>2</sub>eq por ha ano se recuperadas (BUSTAMANTE et al., 2006; MAPA, 2012). Essas iniciativas, associadas à diminuição do desmatamento e proteção de vegetação natural dentro de Unidades de Conservação e Terras Indígenas, permitiriam não só diminuir as emissões de GEE do País, como também o tornar um sumidouro."*

Acrescentou que "Quando comparado o particionamento das emissões entre setores LULUCF, energia e agropecuária em 2008, quando o desmatamento alcançou 12.911 km<sup>2</sup>, e 2018, quando o desmatamento reduziu para 7.536 km<sup>2</sup>, nota-se que o setor de mudança no uso da terra, por sua capacidade de trazer resultados substanciais na redução das emissões, garante que o aumento das emissões dos outros setores não tenha grande impacto nas emissões totais de GEE do país." (evento1, outros6, p.30). Ao contrário do que ocorre com outros Estados, a República Federativa do Brasil é rica em potencial hidráulico, podendo investir também em energia eólica e solar, podendo reduzir significativamente as emissões do CO<sub>2</sub>, contanto que haja compromisso público quanto a isso. A falta de investimento no setor e falta de clareza nos marcos regulatórios contribuíram para o aumento da produção de energia não-renovável de 52,1% em 2008 a 59,5% em 2017, segundo o mencionado relatório-6, evento1, p. 31. Anote-se ainda que, em princípio, o enfrentamento do desmatamento demanda a imposição de metas de curto alcance, em prazos reduzidos, a fim de se acompanhar devidamente a sua evolução, sem prejuízo de políticas de longo alcance, que tratem da educação e empatia, a fim de se obter um estado de coisas mais avançado.

Há densidade na argumentação abaixo transcrita, tanto por isso:

*"A partir de Modelos de Avaliação Integrada (Integrated Avaliation Model, IAM, na sigla em inglês), Rochedo et al. (2018) traçaram cenários três cenários de governança ambiental. O primeiro cenário foi o de governança fraca, referente à negligência do controle do desmatamento e ao estímulo à agropecuária predatória. Já o cenário de governança intermediária seria o de manutenção das políticas de controle do desmatamento com simultâneo apoio às práticas predatórias. O terceiro cenário, relacionado à governança ambiental forte, relaciona-se à expansão de políticas de preservação e cumprimento da legislação vigente. Para os autores, a governança ambiental do Brasil se divide em três períodos: i) pré-2005, período com governança fraca e taxas de desmatamento altas; ii) 2005 a 2011, quando há diminuição do desmatamento, associado à uma governança mais forte e; iii) 2012 a 2017, quando a governança foi desgastada pela revisão do novo Código Florestal. Os resultados mostram que o impacto financeiro do primeiro cenário (governança fraca) acarreta um prejuízo ao país de 5 trilhões de dólares até 2050, quando comparado ao cenário de governança forte, levando em consideração o preço de carbono médio da literatura, cuja projeção para 2050 é de 370 dólares. Os autores concluem que o abandono das políticas ambientais leva ao aumento do desmatamento e, conseqüentemente, a maiores emissões de GEE. Para lidar com esse aumento, o País precisaria investir fortemente em tecnologias de ponta de alto custo econômico, tornando improvável o cumprimento das metas assumidas na PNMC e no Acordo de Paris. Sendo assim, a redução do desmatamento é certamente a opção menos custosa para o Brasil alcançar suas metas nacionais e internacionais."*

Quanto às metas de redução, o parecerista sustentou que "A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi estabelecida pela Lei nº 12.187/2009 e editada pelo decreto no 9.578/2018. As metas propostas no âmbito da PNMC em 2009 foram de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do país entre 36,1% e 38,9% com relação às emissões projetadas até 2020 (3.236 milhões tCO<sub>2</sub>eq), tendo como base dados para definição das metas o 1º Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Para o setor de LULUCF, a projeção até 2020 era de 1.404 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, estimativa referente ao anexo da Lei nº 12.187/2009 e aos Decreto nº 7.390/2010 (revogado) e nº 9.578/2018 (substituto ao anterior), que regulamenta a PNMC." Na sequência daquele relatório, o prof. Carlos A. Nobre argumentou que "No âmbito do setor LULUCF, as ações de mitigação relacionadas a esses planos seriam: i) redução de 80% nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal sobre a média verificada entre os anos de 1996 a 2005; ii) redução de 40% das taxas anuais de desmatamento no bioma Cerrado em relação ao padrão confirmado entre os anos de 1999 a 2008; iii) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; iv) expansão do sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) em 4 milhões de hectares; v) ampliação da prática de plantio direto em 8 milhões de hectares; vi) aumento do plantio florestal em 3 milhões de hectares." (evento-1, outros-6, p. 33). A fixação e efetivação de reduções no grau do desmatamento da Floresta Amazônica seriam os principais instrumentos da Administração Pública, em prol do enfrentamento dos mencionados problemas climáticos.

Há consistência, portanto, no argumento de que "A emissão projetada de 1.404 milhões de tCO<sub>2</sub>eq resultou da soma das projeções destes dois biomas, correspondendo 34 a 91% das emissões para LULUCF, mais as emissões dos biomas Mata Atlântica, Pantanal e Caatinga. O cálculo da projeção das emissões decorrentes do desmatamento na Amazônia Legal resultou da convenção de que, em 2020, a taxa de desmatamento (medida em km<sup>2</sup>) equivaleria à taxa média de desmatamento verificada no bioma entre o ano de 1996 a 2005, isto é, de 19.535 km<sup>2</sup>, aferida pelo Projeto PRODES (Decreto Nº 7.390, de 9 de Dezembro de 2010), que quando associada ao estoque de carbono médio de 132,3 tC/ha, resultaria em uma emissão de 947,6 milhões de tCO<sub>2</sub>eq em 2020. Ressalta-se que as emissões causadas por degradação da floresta não são incluídas neste cálculo (incluindo causadas por incêndios). Ao considerar a média dos 10 anos de variação nas taxas de desmatamento, buscou-se representar uma Amazônia com taxas de desmatamento que oscilaram de 13.227 km<sup>2</sup> a 27.772 km<sup>2</sup>. Com relação ao Cerrado, a taxa de desmatamento projetada foi de 15.700 km<sup>2</sup>, representando a média de 1999 a 2008, que associada a um estoque de carbono de 56,1 tC/ha, resultaria em uma emissão de 322,95 milhões de tCO<sub>2</sub>eq."

O parecerista contratado pela parte autora aduziu, além do mais, que "Com uma redução de 80% do desmatamento como meta para 2020 para a Amazônia Legal (isto é, 3.925 km<sup>2</sup>), as emissões seriam reduzidas em 761,8 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, de forma a totalizar 190,5 milhões de tCO<sub>2</sub>eq para o bioma Amazônia em 2020. Ao considerar a redução de 40% do desmatamento para o bioma Cerrado em 2020 (isto é, 9.420 km<sup>2</sup>) e, conseqüentemente, emissões associadas de 193,77 milhões de tCO<sub>2</sub>eq, isso representaria uma redução de 129,18 milhões de tCO<sub>2</sub>eq com relação àquelas projetadas. Esse montante representa 43% das remoções previstas para o Brasil até 2020. Vale ressaltar que nesta análise não são consideradas as remoções (ou sequestro) de carbono por reflorestamento e pelas demais ações de mitigação previstas no âmbito do Plano ABC (emissões líquidas)."

Além disso, assumido por época da "Conferência do Clima em 2009 (COP15), o compromisso voluntário do Brasil foi considerado importante, pelo fato do Brasil ser um país em desenvolvimento, que então se propunha a ultrapassar a dicotomia desenvolvimento e conservação sobre a qual vários países se apoiavam para não assumirem grandes metas, e factível considerando a experiência de redução do desmatamento em 2009, que traduzia resultados da primeira fase do PPCDAm (2004 - 2008). Esta conquista impulsionou o Brasil a traçar suas metas e colaborou para a formulação de uma série de mecanismos políticos que atrelava o combate ao desmatamento às ações de combate às mudanças climáticas."

Ademais, "Com os três maiores estados em extensão territorial do Brasil, a Amazônia apresenta hotspots de desmatamento distribuídos por toda a região, cujas causas e dinâmicas são particulares. Historicamente, o desmatamento esteve concentrado na região do "Arco do desmatamento", também conhecida como "Arco do fogo", que corresponde a uma zona composta por 256 municípios (33% dos 772 municípios que compõem a Amazônia legal) que concentram em torno de 75% de todo o desmatamento amazônico. Considerada uma zona de intensa expansão agropecuária, o Arco do desmatamento parte da fronteira do estado do Pará com o Maranhão, seguindo pela fronteira do Pará com o Tocantins e Mato Grosso e adentrando o estado de Rondônia, possuindo um formato espacial em forma de arco. Além dos altos índices de desmatamento e ocorrência de fogo (INPE, 2019), os municípios localizados no Arco do desmatamento também são caracterizados por um elevado número de efetivo bovino e conflitos agrários."

Aludido relatório evidenciou o crescimento significativo na taxa de desmatamento da Floresta Amazônica, ao longo dos anos mais recentes. "No período de 1999 a 2004, as taxas de desmatamento apresentavam um padrão crescente, culminando no ano de 2004 na grande marca 27.772 km<sup>2</sup> de área desmatada. Dos nove estados que compõem a Amazônia legal, quatro alcançaram as suas marcas históricas de desmatamento este ano: Mato Grosso (11.814 km<sup>2</sup>), seguindo pelo Pará (8.870 km<sup>2</sup>), Rondônia (3.858 km<sup>2</sup>) e Acre (728 km<sup>2</sup>). De 2004 a 2005, o total de desmatamento na região caiu 31% (19.014 km<sup>2</sup>) e mais 33% no ano seguinte (2005 a 2006, 14.286 km<sup>2</sup>). Até 2006, o Mato Grosso era o estado líder em desmatamento na Amazônia, seguido pelos estados do Pará e Rondônia respectivamente (INPE, 2020). A maior parte do desmatamento no Mato Grosso esteve concentrada na região central e extremo norte do estado, partindo da região de intensa atividade agrícola, especialmente soja, em direção ao norte, seguindo o eixo da rodovia BR-163 (MORTON et al., 2006, 2016). Somente no intervalo de 2004 a 2005, a taxa de desmatamento no Mato Grosso caiu 39,5%. No ano seguinte, o estado conseguiu diminuir mais 39,3% em relação a 2005. Isso significa que em apenas dois anos o desmatamento no Mato Grosso caiu de 11.814 km<sup>2</sup> para 4.333km<sup>2</sup>, o que foi determinante para a diminuição da taxa de desmatamento em toda a região amazônica." (evento-1, outros-6, p. 38).

Transcrevo também o seguinte, "Os dados mais recentes do PRODES não só apontam para a intensificação do desmatamento nos municípios que compõem o ranking com os maiores incrementos de desmatamento na Amazônia ou que estão localizados no Arco do desmatamento, como também alerta para o espalhamento do desmatamento para municípios adjacentes. No sudoeste do Pará, os municípios ao norte de São Félix do Xingu e Marabá, por exemplo, começaram a adentrar a partir de 2015 na lista dos dez municípios com maiores incrementos de desmatamento na Amazônia, como são os casos de Pacajá, Novo Repartimento e Anapú. No sudoeste do estado, os municípios ao longo da BR-163 e ao norte de Novo progresso também passaram a apresentar os maiores incrementos de desmatamento no estado, como são os casos de Jacareacanga, Trairão e Rurópolis. O agravante desse cenário é que os municípios que não compõem o Arco do desmatamento ou que não estão na lista de municípios prioritários (BRASIL, 2007) também não possuem prioridade para receber ações coordenadas de combate ao desmatamento."

Acrescente-se que "Em todos os estados da Amazônia, o desmatamento se concentra no entorno das principais rodovias e expande-se a partir delas por estradas vicinais, cidades e pequenas localidades (VILELA et al., 2020). A abertura de estradas foi uma das principais ações dos programas governamentais para ocupação da região durante a década de 70 (BECKER, 2001; COY; KLINGLER, 2014). Desde então, os eixos das estradas têm sido determinantes para o padrão e distribuição do desmatamento na Amazônia e, por essa razão, projetos de asfaltamento das estradas mais antigas, ou de abertura de novas estradas, bem como o desenvolvimento de infraestrutura como hidrelétricas, ferrovias e hidrovias, são vistas com preocupação por comunidades locais e cientistas." A criação de mecanismos públicos e privados de combate ao desmatamento - dentre os quais o PPCDAm, a Moratória da Soja e o Termo de Ajuste de Conduta da Carne - teriam criado uma demanda por regularização de propriedades, ensejando a criação do Programa Terra Legal em 2009, e do Cadastro Ambiental Rural também em 2009 (decreto n. 7.029 de 2009), posteriormente unificado em um Sistema e tornado obrigatório pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012).

Destaque-se, além disso, que "Outro fator importante na dinâmica de desmatamento na Amazônia está associado às ações de comando e controle na região. Dos anos 90 até o início dos anos 2000, a variação nas taxas de desmatamento na Amazônia esteve fortemente associada às variações do mercado e ao contexto econômico. A recuperação econômica do Brasil a partir de 1994, por exemplo, é apontada como uma das principais causas do pico histórico de desmatamento atingido em 1995 e suas variações a partir de então." Por outro lado, "Estudos sobre a dinâmica de desmatamento têm mostrado fortes evidências do efeito direto das ações de comando e controle no desmatamento amazônico, para isso, além das análises de taxas de desmatamento e frequência de fiscalização ambiental, teorias têm sido exploradas no intuito de contribuir para a melhor compreensão do comportamento dos agentes do desmatamento, por exemplo, a teoria de dissuasão e a teoria econômica do crime." (evento-1, outros-6, p. 48).

O parecerista também discorreu sobre os fatores que teriam contribuído para a redução do desmatamento na Floresta Amazônica, no período de 2004 a 2012: "De 2004 a 2012 as taxas de desmatamento na Amazônia caíram 84% (INPE, 2020). Durante esse período, uma série de políticas públicas e medidas do setor produtivo de combate ao desmatamento foram direcionadas para a resolução de problemas chave que estimulavam as práticas de desmatamento na região (SOARESFILHO; RAJÃO, 2018). Nesse contexto, a criação do PPCDAm é considerada um marco nas políticas públicas para a Amazônia, convertendo somente em sua primeira fase (2004 — 2008), mais de 25 Mha de terras em Unidades de Conservação federais e homologando mais de 10 Mha de Terras Indígenas. Ao mesmo tempo, a melhoria e criação de instrumentos para monitoramento do desmatamento e o maior investimento nas ações de fiscalização, não só foram cruciais para a proteção da floresta e punição de infratores ambientais, como também disseminou a ideia de que o Estado brasileiro assumia o combate ao desmatamento como uma de suas prioridades." (outros-6, p. 50).

Sabe-se também que, em 2008, por meio da Resolução nº 3545, o Banco Central passou a exigir a comprovação de regularidade ambiental como condição para concessão de crédito rural em toda a região Amazônia, impedindo imediatamente o acesso a linhas de crédito por parte de infratores. No ano seguinte, o decreto nº 7.029/2009 ampliou o Cadastro Ambiental Rural para todo o país, fortalecendo as iniciativas de regularização fundiária já implementadas pelos estados amazônicos. No mesmo ano, o Ministério Público do Pará lança o Termo de Ajuste de Conduta da Carne (TAC da Carne), mecanismo semelhante ao da Moratória da Soja, porém voltado à cadeia produtiva da carne, com o importante diferencial de ser um acordo onde os frigoríficos podiam aderir voluntariamente. (outros-6, p. 51). O parecerista tratou ainda da variação da taxa de desmatamento na região amazônica.

*"(...) O PRODES divulgou em junho de 2020 a taxa consolidada de desmatamento na Amazônia que é superior (3,7%) a área de 9.762km<sup>2</sup> estimada e divulgada em 2019. O salto de área para 10.129 km<sup>2</sup> representa um aumento de 34% em relação ao ano anterior. Valor superior à taxa de 2019 foi registrado pela última vez no ano de 2008, quando a área desmatada na Amazônia somou 12.911km<sup>2</sup>. Com um padrão crescente desde 2017, o desmatamento na Amazônia parece ter respondido às propostas de mudanças nas políticas fundiárias, aos cortes no orçamento das ações de combate ao desmatamento e ao desmonte de órgãos responsável pela fiscalização ambiental e demarcação de terras na Amazônia (JOHNSON DE AREA et al., 2019). Além disso, as constantes sinalizações por parte do governo brasileiro, em especial do Presidente da república, de apoio a atores que desmatam a floresta, de ataques aos órgãos responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do desmatamento na região, bem como a falta de apoio às comunidades tradicionais da Amazônia, também pode ser entendido como estímulo ao desmatamento e conflitos na região. Caso mais recente ocorreu no início de agosto de 2020, na região sudoeste do Pará, no município de Jacareacanga, quando uma operação de combate ao garimpo ilegal foi suspensa por intermédio do Ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, fortalecendo a discussão sobre a liberação de exploração mineral em territórios indígenas."*

Destacou-se a importância da MP 886 de 2019, responsável pela transferência das atribuições *"pela demarcação de terras indígenas da Funai para o Ministério da Agricultura, que passava então a ser responsável pela demarcação de terras indígenas, inclusive em zonas de expansão e conflito com o agronegócio. Além disso, as pressões pela abertura das TIs a atividades econômicas externas se intensificaram. No início de 2020 entrou em tramitação a PL 191/2020 que prevê a criação de normas para pesquisa de lavra mineral e potenciais para aproveitamento hidrelétrico no interior de TIs."*

D'outro tanto, o favorecimento do desmatamento decorreria - dentre outras medidas- *"das lacunas na regularização fundiária e concessão de terras apropriadas ilegalmente; anistia ao desmatamento ilegal; isenção de recuperação de áreas desmatadas; desafetação de áreas protegidas; desmantelamento dos órgãos de fiscalização; aprovação de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia sem planos de mitigação de impactos; diminuição do orçamento dos órgãos ambientais; e desestruturação de programas e planos voltados ao combate ao desmatamento."* Sustentou-se ainda que *"Com base nos dados, é possível concluir que a tendência para o ano de 2020 é de aumento nas taxas de desmatamento a uma área superior à de 2019, ou seja, pelo segundo ano consecutivo o desmatamento deve ultrapassar 10.000 km<sup>2</sup> na Amazônia. Para um maior embasamento dessa observação, pode-se verificar a comparação da série histórica de taxas de desmatamento medidas pelos sistemas DETER e PRODES."* (outros6, p. 62).

Sublinho ainda: *"Isso indica que no atual contexto, com todas as mudanças legais e problemas orçamentários já salientados em resposta às perguntas anteriores, seria necessário um grande comprometimento por parte do governo brasileiro em combater o desmatamento na Amazônia. Primeiramente, seria necessário fortalecer as ações de todos os eixos do PPCDAm, em especial, dando suporte imediato às ações de fiscalização e melhorando a infraestrutura administrativa e de pessoal para os órgãos de fiscalização como IBAMA e ICMBio e aos órgãos responsáveis pela regularização fundiária, como o INCRA e a FUNAI. Em médio prazo, o governo poderia agir no sentido de implementar instrumentos de compensação que incentivem a conservação e a recuperação de áreas desmatadas e degradadas. O próprio Código Florestal Brasileiro criou novos mecanismos que permitem a compensação ambiental e a negociação de cotas de reservas ambientais que poderiam servir não só como estímulo à conservação, mas também como uma forma de beneficiar proprietários de terra que cumpriram a legislação, mantendo intacta a área de floresta exigida por lei."*

Merece registro, ademais, *"De acordo com o relatório de avaliação do PPCDAm, no período de 2012 a 2015, todos os eixos sofreram redução em suas taxas de respostas caindo de 98% para 76%. De todas as atividades não executadas, 45% estava no eixo de apoio às atividades sustentáveis, 30% no monitoramento e fiscalização e 25% no ordenamento fundiário. De 2013 a 2016, mais de 40% do orçamento destinado da fiscalização ambiental foi reduzido<sup>11</sup>, os efeitos passaram a ser sentidos a partir de 2017, quando o número de autuações do IBAMA caiu em todos os estados da Amazônia, mesmo com as taxas de desmatamento em crescimento."* (evento1, outros-6, p. 71).

Não é o caso, de todo modo, de transcrever novamente a integralidade do referido estudo, o que em boa parte já foi promovido nos tópicos anteriores. Cuida-se de parecer apresentado pela parte autora e não foi elaborado sob bilateralidade de audiência. Com cognição não exaustiva, porém, referido estudo apresenta-se denso, bem estruturado, com indicação das fontes de informação, evidenciando que os índices de desmatamento têm sido exasperados, de alguns anos para cá, e por um conjunto de valores que têm como pano-de-fundo uma profunda crise fiscal e também uma ideologia antagônica à preservação do ambiente, favorecendo a sua destruição. Menciono a sua conclusão:

*"Infelizmente, a avaliação monetária dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela floresta não tem garantido sua conservação. Agricultores brasileiros, muitas vezes, resistem a cumprir os regulamentos do Código Florestal, apesar de reconhecerem a importância dos serviços ecossistêmicos (TREVISAN et al., 2016), comandados pela lógica de retorno econômico. Muitos agricultores brasileiros tendem a resistir às obrigações legais de manter a vegetação nativa (isto é, Reserva Legal) em suas propriedades rurais, uma vez que isto envolve benefícios perdidos (e.g., US \$ 1,2 bilhão) da produção agrícola (e.g., US \$ 15 bilhões), bem como custos operacionais para restauração florestal ativa (STICKLER et al., 2013). Devido à crescente influência política do agronegócio no congresso nacional nos anos 2010 (AAMODT, 2018), essa lógica se tornou paradigmática para a política ambiental brasileira. As revisões do Código Florestal Brasileiro em 2012, por exemplo, foram amplamente motivadas a partir do entendimento de que as altas demandas de conservação da natureza (não apenas Reservas Legais, mas também Áreas de Preservação Permanente, como matas ciliares) em terras privadas constituem um obstáculo ao desenvolvimento."*

No movimento 149, outros10, encontra-se parecer complementar, versando sobre a savanização da Floresta Amazônica. *"O desmatamento e a degradação florestal na Amazônia têm aumentado os riscos de uma mudança irreversível do regime climático da região que deverá conduzir a uma perda da cobertura da floresta úmida e sua biodiversidade e sua substituição para outros estados degradados de vegetação que respondem a um clima mais seco e sazonal como o da savana tropical ao sul (Cerrado) e ao norte da floresta (Gran Sabana). Hoje já existem evidências de mudanças climáticas e sua influência na dinâmica da floresta, com perdas de funções críticas da floresta que ameaçam a sua própria manutenção e do equilíbrio do sistema climático regional que em parte são atribuídas ao desmatamento e à degradação florestal. Para entender como e por que a alteração dos usos da terra com desmatamentos e degradação florestal é um importante motor de alterações climáticas e na cobertura florestal amazônica, faz-se necessário entender a contribuição da floresta na regulação do clima"*



*regional, e os impactos de sua perda para o clima e funcionamento da floresta." Enfatizou-se, ademais, "Há um número crescente de sinais climáticos e do funcionamento da floresta que indicam que a floresta se encontra perigosamente próxima de um ponto de não-retorno."*

Além do mais, *"Do ponto de vista do funcionamento da floresta, mudanças no ciclo hidrológico, desmatamento e degradação da floresta têm conduzido a redução da produtividade primária líquida e respiração da floresta e mudanças na estrutura da vegetação e diversidade. Phillips et al. (2017) registraram uma redução de 60% do papel da floresta como sumidouro de carbono nas últimas três décadas. Essas tendências indicam perda da resiliência da floresta em suas respostas a perturbações (Hirota et al 2021). Boulton et al. (2022) confirmaram esta tendência usando um indicador de estabilidade associado ao tempo de retorno no estado da vegetação após perturbação causada por secas extremas a partir de dados de satélite que medem a profundidade ótica da vegetação (índice de "verde" da vegetação foliar), mostrando que três quartos da floresta amazônica perderam resiliência entre 1991 e 2016 e, de forma mais acentuada, nas regiões mais secas e próximas a atividades humanas." (evento 149, outros 10, p. 5).*

Quanto ao conceito de Savanização, afirmou-se: *"Devido sua grande extensão de mais de 7 milhões de km<sup>2</sup> e localização entre dois hemisférios, a Amazônia apresenta heterogeneidade climática regional, com diferentes regimes de precipitação (Costa et al., 2021a). Pequenas porções da bacia Amazônica no seu limite sudoeste (4% da bacia) apresentam precipitação abaixo de 1000 mm ao ano; na região sul e sudeste na transição entre os biomas Amazônia e Cerrado as chuvas anuais variam entre 1000 e 1800 mm (23% da bacia); e precipitação anual acima de 1.800 mm ocorre na maior parte da bacia e do bioma Amazônico (73% da bacia, 86% do bioma) (Flores et al., em prep.). Essas regiões climáticas influenciam a distribuição da cobertura da floresta úmida e suas transições para 6 outros estados da vegetação com cobertura de árvores reduzido (Hirota et al., 2021). Em regiões de precipitação abaixo de 1000 mm e acima de 1800 mm estado de baixa cobertura arbórea (<20%)>80%) (florestas), respectivamente, são estados estáveis da vegetação (Flores et al., em prep.). Em regiões entre 1000 e 1800 mm ao ano existem condições de bi-estabilidade, isto é, um clima em que floresta e savana podem dominar. Perturbações por mudanças do clima ou uso do solo, ou a interação entre estas, podem alterar os estados de equilíbrio em áreas de floresta colocando-as em alto risco de colapso e conversão para formações abertas e degradadas. Esse processo, denominado "savanização", se refere a como mudanças no regime climático da Amazônia nas últimas décadas aproximam a floresta de um ponto de não-retorno para estados de baixa cobertura arbórea similares a savana tropical. Esta mudança abrupta deve causar perda em massa da floresta, com previsões de redução de até 70% em 30 a 50 anos, e impactos catastróficos para sua biodiversidade e funções críticas ao bem-estar humano. Este colapso tem maiores riscos de ocorrer nas regiões de biestabilidade, que como mencionado acima, ocupam hoje cerca de 23% da Bacia, mas que são esperadas por se expandir na Amazônia nas próximas décadas (Flores et al., em prep.). Essas alterações climáticas associadas ao aumento da duração da estação seca e temperatura à superfície, em especial o sul da Amazônia, típico de Cerrado, conduzem a dinâmica da floresta a este limiar crítico de sua resiliência e, em sinergia com mudanças no uso da terra, a sua substituição por formações abertas e/ou degradadas, muitas vezes com elementos florísticos e estrutura de Cerrado (Nobre et al., 1991; Nobre et al., 2016; Boulton et al., 2022)." (evento 149, outros-10, p. 6).*

O prof. Carlos A. Nobre discorreu sobre as graves consequências decorrentes da savanização e sobre a urgência no enfrentamento do tema. Enfatizou-se que a restauração da área degradada, no presente momento, teria aptidão para se obter o equilíbrio necessário, contanto que seja empreendido com celeridade.

Os demais estudos veiculados nestes autos versam sobre a atividade administrativa da União Federal e autarquias federais, no enfrentamento da questão climática. Também há textos tratando da dotação orçamentária e da crise fiscal correspondente. A requerida indicou ainda as autuações que teriam sido promovidas, com a cominação de multas administrativas e embargos de atividades. Esses dados desnudam o contingenciamento das verbas públicas, a redução do quadro de pessoal e o incremento das taxas de desmatamento, com comprometimento dos deveres assumidos pela União Federal no plano internacional e também no plano interno, quanto à proteção do bioma amazônico, como registrei acima.

Segundo Carlos A. Nobre, *"é importante que a restauração seja vista não só como uma obrigação legal de recuperação da cobertura florestal, mas também como um elemento importante para a conservação da biodiversidade regional, mitigação das mudanças climáticas e seus efeitos locais e regionais e também como alternativas de renda para a população local. E quanto antes o estímulo à restauração florestal seja materializada, maiores serão seu sucesso em mitigar os impactos das mudanças no clima e a criação de uma nova visão de desenvolvimento econômico e social sustentável pode ser fortalecida visando não só a melhoria das condições climáticas regionais, mas o fornecimento de uma ampla gama de serviços ecossistêmicos para a sociedade dentro e fora da Amazônia. Adicionalmente, a restauração florestal de áreas desmatadas funciona como um sumidouro de carbono entre 11 e 18 toneladas de dióxido de carbono por ano e por hectare (<https://www.iis-rio.org/>) por um período superior a 30 anos. Com o desenvolvimento do mercado de carbono, este potencial econômico irá tornar-se bastante superior às atividades tradicionais de desmatamento, como o da pecuária."*

A isso se soma o voto histórico, denso e preciso - como examido com cognição precária - da Min. Cármen Lúcia, já transcrito acima, quanto às partes mais relevantes para a presente demanda. A Ministra enfatizou que o país teria passado por um processo de cupinização constitucional. Em densa manifestação, a insigne Ministra e ex-Presidenta da Suprema Corte enfatizou que os índices de desmatamento teriam sido incrementados ao longo dos últimos anos, cuidando-se de verdadeiro estado de coisas inconstitucional, a exemplo do que teria sido declarado no julgamento da ADPF 347, versando sobre o dramático, trágico e truculento estdo dos presídios brasileiros. Ela enfatizou bem o risco de se chegar a uma savanização da Floresta Amazônica. Destacou a origem da expressão "estado de coisas inconstitucional", vinculado à Suprema Corte da Colômbia, e que teriam em conta um estado de coisas de persistente vícios de constitucionalidade, afetando número significativo de pessoas, com enviesamento de estruturas, acabando por se reiterar condutas administrativas orientadas à afronta a direitos fundamentais.

Em tais casos, há constatação de um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais de um conjunto significativo de pessoas. Essas violações encontram projeção em falhas estatais graves, que acabam por reafirmá-las, vaticiná-las e ampliá-las. Isso daria ensejo, enfim, à declaração de um "estado de coisas inconstitucional". Aludido reconhecimento não implica violação à Separação dos Poderes, bem enfatizou a Ministra Cármen Lúcia, na ocasião, reportando-se aos fundamentos adotados para a deliberação da ADPF 347. De outro tanto, caberia ao Estado impor a política de respeito à Constituição, cabendo ao Executivo o detalhamento dos meios para tanto, com o acompanhamento da Suprema Corte. Ademais, aludidos princípios (orçamentário e Separação de Poderes) haveriam de ser compatibilizados com a tutela do ambiente - art. 225, CF -, não podendo ser empregados como óbices para a efetivação do mencionado direito fundamental.

No seu denso voto, a Ministra reportou-se a julgados internacionais, dado que o tema tem suscitado reflexões e conflitos em inúmeros países e até mesmo entre países. Repiso que, conquanto a Floresta Amazônica não seja o pulmão do mundo - ao contrário do que comumente se diz -, ela não deixa de ser um importante termostato para o planeta. Ela funciona como um

regulador climático, ao tempo em que é berço de inúmeras formas de vida, contribuindo também para a qualidade das águas que a banham. Como disse a Ministra, a Separação de Poderes não pode ser invocada como biombo para o descumprimento de preceitos constitucionais. No seu voto, ela reconheceu que ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro teria deixado de prestar a devida atenção à preservação da Floresta Amazônica, com abandono do PPCDAm, desregulação ambiental, ineficiência das medidas de fiscalização, insuficientes repasses orçamentários, caracterizando efetivo e indevido retrocesso na efetivação de direitos fundamentais.

E isso pode violar também a norma do art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica, já aludida acima e que novamente transcrevo aqui: *"Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados."* A Ministra concluiu, então, que haveria efetivo estado de coisas inconstitucional na temática ambiental, quanto à proteção da Amazônia.

Na ocasião, a insigne Relatora citou a música de Caetano Veloso:

*"Terra  
Terra  
Por mais distante  
O errante navegante  
Quem jamais te esqueceria?"*

*De onde nem tempo, nem espaço  
Que a força mande coragem  
Pra gente te dar carinho  
Durante toda a viagem  
Que realizas no nada  
Através do qual carregas  
O nome da tua carne*

*Terra  
Terra  
Por mais distante  
O errante navegante  
Quem jamais te esqueceria?"*

Ao final do voto, a insigne Ministra determinou um conjunto de medidas a serem promovidas pelo Poder Executivo, em prol da tutela efetiva, adequada do bioma amazônico, requisitando a apresentação de um plano executivo, por parte da União, com detalhamento de prazos, datas, medidas a serem promovidas, detalhamento dos meios de execução, parâmetros de efetivação, recursos a serem destinados para tanto, dentre outras questões, como detalhei acima.

Transcrevo uma vez mais excerto do voto da Min. Cármen Lúcia - ADPF760, como segue:

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

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

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

*b) determinar que:*

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

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

*a.1) Até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2028;*

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

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

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

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

c) *Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade.*

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

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

(ADFP 760, voto rel. Min. Cármen Lúcia).

Ora, tomando em conta os vetores detalhados acima e também os elementos de convicção veiculados nestes autos, reputo - com cognição precária - que a narrativa promovida pela parte autora se revela verossímil e que seus argumentos são densos. Ou seja, em princípio, estão presentes os requisitos para antecipação de tutela, não fossem as questões processuais detalhadas acima e que demandam manifestação das partes e do MPF a respeito, conforme lógica do art. 10 do Código de Processo Civil.

## 2.58. MANIFESTAÇÃO FACULDADA ÀS PARTES:

Em atenção ao contraditório e bilateralidade de audiência, facultei manifestação às partes diante do detalhado exame promovido no evento 157, em que equacionei os elementos de convicção veiculados nos autos e teci considerações precárias sobre as fontes normativas que se cogita serem aplicáveis ao caso. Enfatizei que a peça inicial da ADPF 760 e o voto da Min. Cármen Lúcia evidenciarão a sobreposição entre aquela arguição constitucional, de um lado, e esta ação civil pública, de outro.

Por força do exposto, no evento 157, facultei manifestação das partes, a fim de que - tomando em conta o alcance das ações de controle concentrados mencionadas acima - indicassem o alcance da litispendência presente na espécie. A parte autora limitou-se a dizer haver preclusão *pro iudicato* para exame do tema, sem enfrentar a questão de fundo.

## 2.58. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA:

Conquanto haja um estado de coisas inconstitucional, no que toca à situação da Floresta Amazônica, é fato que o tema encontra-se submetido ao crivo da Suprema Corte. Por época do julgamento da ADPF 760, os Ministros do Supremo Tribunal determinaram um conjunto de medidas orientadas a debelar o descaso estatal para com aludido patrimônio da humanidade.

Reportou-me ao interior teor do acórdão daquela ADPF, consolidado em 867 páginas, e disponível no site da Suprema Corte. O ponto é que a Suprema Corte já adotou as medidas que reputou cabíveis, necessárias e proporcionais para tutela do tema, não sendo dado ao presente Juízo imiscuir-se na alçada do STF, sob pena de invalidade. Cabe às entidades legitimadas para a deflagração de ações de controle concentrado suscitarem, sendo o caso, junto ao Supremo, questões pertinentes à eventual complementação de tais medidas protetivas da Floresta.

Ademais, o confronto da peça inicial desta demanda com as decisões prolatadas nas ADPFs, ADIs, ADOs acima aludidas evidencia que há manifesta sobreposição entre as causas. Em princípio, remanesce em discussão nesta ação civil pública apenas o pedido alusivo à reparação de danos ambientais, como já destaquei acima. Eventual condenação da União à reparação - supondo por ora que a requerente tenha razão em seus argumentos - demanda que se aguarde a efetivação dos comandos da Suprema Corte, no âmbito das ADPFs, ADOs, já mencionadas acima.

Somente assim, aguardando-se a efetivação de tais comandos, é que se poderá evitar *bis in idem* e a violação à alçada da Suprema Corte. Ademais, na medida em que o tema está sendo conduzido pelo STF, não há urgência de tal ordem que enseje a antecipação de tutela pelo presente Juízo. Do contrário, a medida afrontaria a competência do STF, avançaria sobre as decisões adotadas por aquela r. Suprema Corte. Deixo de tecer considerações quanto à eventual necessidade de caução para uma cogitada antecipação de tutela, para os fins dos arts. 300, §1, 302 e lógica do art. 520, CPC (dispositivos que tratam da responsabilização processual), eis que se revela desnecessário.

INDEFIRO o pedido de antecipação de tutela, dado que a autora não chegou a elucidar em que medida - mesmo depois da apreciação pelo STF das demandas climáticas já mencionadas - a tutela de urgência ainda seria devida. Não foram atendidos os requisitos do art. 300, CPC/15, algo de considerações acima, quando equacionei os requisitos para a antecipação de tutela, em confronto com a garantia do devido processo legal.

### **2.59. SANEAMENTO DA DEMANDA - complementação:**

RETOMO o saneamento da causa, na forma do art. 357, Código de Processo Civil. Registro que se trata de reiteração do quanto já registrei no evento 157, para o fim de apreciar a impugnação da parte autora. Faço a reiteração apenas em prol da CLAREZA e adequada FUNDAMENTAÇÃO do tema, na medida em que viabiliza que o contexto da decisão seja explicitado.

#### **2.59.1. Saneamento da demanda - questões processuais:**

Registro que já apreciei acima as questões processuais que se encontravam pendentes de deliberação. Remanesca, até o despacho de evento 157, a necessidade de facultar manifestação às partes a respeito da aparente litispendência, ainda que parcial, entre essa causa e a ADPF 760 e outras demandas, aludidas nos tópicos acima.

#### **2.59.2. Narrativas controvertidas a respeito dos fatos havidos:**

No presente caso, a parte autora sustentou, grosso modo, que (a) a Floresta Amazônica desempenharia papel significativo no controle do clima do planeta, para além de ser um bioma de relevo para toda a humanidade, por servir de habitat para milhares formas de vida; (b) a Floresta encontrar-se-ia sofrendo processo de savanização, decorrente de desídia Estatal e da ambição desenfreada de empreendedores; (c) as metas estipuladas no PPCDAm não teriam sido cumpridas pela União Federal; (d) a União teria adotado uma política de terra arrasada, passando a boicotar aludido programa, ao deixar de repassar recursos para autarquias e outras entidades destinadas à proteção da Amazônia Legal; (e) ademais, a União teria deixado de promover a contratação de servidores para atuar nesse âmbito; (f) o PLANAVEG não teria o mesmo escopo e alcance do PPCDAm; (g) a requerida teria passado a demonstrar leniência e até estímulo à atividade de degradação da Floresta Amazônica; (h) aludido contexto teria implicado imminente risco de não-retorno, compreendido como momento a partir do qual a Floresta deixaria de cumprir o papel de regulador climático que lhe cabe; (i) na eventualidade disso vir a se concretizar, seria produzido incremento significativo do clima, comprometendo-se a condição de vida do ser humano e de outros animais; (f) disse que o PRODES seria o sistema mais adequado para a aferição da evolução do desmatamento em causa, devendo ser conjugado com os dados do DETER.

Por seu turno, a União Federal: (a) não impugnou as asserções a respeito do importante papel desempenhado pela Floresta Amazônica quanto ao clima; (b) ela insurgiu-se, porém, quanto as imputações de atuação negligente ou deficiente no que tocaria à tutela da Amazônia Legal; (c) argumentou ter cumprido substancialmente as metas traçadas no PPCDAm, ao tempo em que disse que esse plano teria sido substituído pelo PLANAVEG; (d) eventual descumprimento parcial teria decorrido de efetiva impossibilidade - motivo de força maior (art. 393, parágrafo único, Código Civil) -, por conta do contingenciamento orçamentário, decorrente de notória crise fiscal, além da falta de colaboração dos Estados-membros, a exemplo da negativa de disponibilização de apoio por parte dos Policiamentos Militares estaduais. A isso se somaria também o período de pandemia-Covid, que teria impactado quase todas as ações governamentais; (e) a União também alegou ter cumprido sua parte, quanto às autuações administrativas e repressão penal, afirmando não poder garantir, porém, a efetiva cominação das sanções, dado que isso também dependeria do Poder Judiciário; (f) ela apresentou um conjunto de documentos, alegando comprovarem ter atuado de modo diligente, com empenho para a proteção da Floresta Amazônica; (g) ela disse ser divulgado edital de concurso para contratação de servidores do povo, a serem lotados em órgão de proteção da Floresta Amazônica; (h) enfatizou ter adotado mecanismos de estímulo à proteção ambiental, através de benefícios fiscais/econômicos.

Desse modo, no essencial, a narrativa promovida na peça inicial restou controvertida pela União, exceção feita ao tema relacionado à importância da Floresta Amazônica para a regulação do clima e para a proteção da diversidade de espécies que nela habitam. Quanto ao aludido tema, restou consenso, até porque cuida-se de fato notório (art. 374, I, CPC).

As demais narrativas da demandante foram impugnadas pela requerida. Assim, tudo a depender da questão concernente à aventada litispendência, é sobre aludidas asserções que haverá de se promover as diligências probatórias pertinentes e necessárias à solução da causa.

#### **2.59.3. Ainda quanto ao ônus da prova:**

Tópicos acima, deferi a inversão do ônus da prova, dado ser muito mais fácil para a União demonstrar estar cumprindo as metas do PPCDAm do que exigir-se a prova contrária por parte da demandada. Ademais, na espécie, tomei em conta a assimetria entre a requerente e a demandada, além dos muitos julgados a respeito deste tema, acima transcritos.

Também aqui, porém, a questão ganhará relevo caso seja superada a questão relacionada à aparente litispendência entre esta demanda e a ADPF 760 e ADO 54, como destacado no tópico 2.9. acima.

#### **2.59.4. Delimitação das questões jurídicas pertinentes:**

Como registrei acima, o debate travado no presente processo coloca em causa um conjunto de vetores jurídicos: (a) limites do controle jurisdicional da atividade e da omissão da Administração Pública; (b) viabilidade do controle da proporcionalidade da atuação estatal; (c) limites da autoexecutoriedade administrativa, sobretudo quando afete direitos fundamentais; (d) limites da livre iniciativa e imposição de controles estatais; (e) limitações administrativas impostas a eventuais proprietários de imóveis no entorno da floresta e eventual necessidade de reparação de danos, em princípio incabível quando se

cuide de limitações gerais; (h) alcance do art. 225, CF, enquanto compromisso da sociedade política para com a preservação do futuro; (i) alcance da categoria do desenvolvimento sustentável e suas implicações quanto à proteção da Floresta Amazônica; (j) exame do direito das nações nativas; (k) normas a respeito da tutela da flora e da fauna, notadamente a respeito do bioma da Floresta Amazônica; (l) exame dos deveres prestacionais da União Federal, no tocante à proteção do bioma amazônico; (m) controle jurisdicional de omissões estatais; (n) exame do alcance do princípio orçamentário; (o) exame da categoria da "vedação do retrocesso social", na forma do art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica, ao exigir que a implementação de direitos se dê de forma progressiva, ainda que respeitados os limites orçamentários pertinentes; (p) exame das normas que tratam especificamente da proteção da Floresta Amazônica; (q) exame das normas a respeito da prevenção e enfrentamento do desmatamento; (r) exame das questões concernentes à definição de danos ambientais e responsabilização objetiva ambiental; (s) exame a respeito do dever de publicidade e legislação correlata; (t) aferir se, acaso provada a veracidade da narrativa de fatos, promovida na peça inicial, disso decorreria a condenação da União à implementação das medidas previstas no evento<sup>1</sup>, notadamente quanto ao alegado dever de reparação de danos.

Também aqui, cuida-se de uma delimitação contingente, pois depende também da solução da questão concernente à litispendência, antes mencionada.

#### **2.59.5. Diligências probatórias - considerações gerais:**

Como regra, o Poder Judiciário deve facultar a ambas as partes, observados os prazos de lei, a realização da mais ampla dilação probatória, desde que conexa o pedido e causa de pedir deduzidos nos autos.

Isso não significa, porém, que todo e qualquer pedido, lançado pelos contendores, deva ser automaticamente deferido. Ao contrário, as diligências destinadas a esclarecer fatos totalmente impertinentes com o *thema decidendum* não hão de ser realizadas, sob pena de converter o processo em um verdadeiro trabalho de Sísifo. Como sabido, *frusta probatur quod probantum non relevat*. Importa dizer: não se defere a realização de diligências destinadas a demonstrar fatos insuscetíveis de influenciar o resultado da demanda.

Esse é, por exemplo, o conteúdo do art. 464, §1º, do CPC. Reporto-me também ao art. 38, §2º, da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo: "*Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.*"

Outro não é o conteúdo do art. 370, parágrafo único, CPC/2015.

Assim, as diligências probatórias hão de ser deferidas, contanto que se revelem pertinentes e necessárias à solução do caso.

#### **2.59.6. Inquirição de testemunhas:**

No presente caso, o autor convocou duas testemunhas, conforme lista de evento 146: Carlos Afonso Nobre e Antonio Willian Flores de Melo, reservando-se a oportunidade de apresentar outros elementos de convicção. Por seu turno, a União convocou duas testemunhas: Raimundo Lopes Camargos Filho e Walter Marinho de Carvalho Sobrinho - movimento 150. No evento 151, ela postulou a inquirição de Samuel Vieira de Souza e Marta Giannichi.

Em princípio, é o caso de deferir aludida inquirição, por se revelar necessária e relevante para a solução da causa. Repiso, também aqui, porém, que a questão depende da superação dos prazos de suspensão da demanda, como registro abaixo.

#### **2.59.7. Eventual realização de diligência pericial:**

Em princípio, ainda que seja cogitável, a realização de diligência pericial para aferição da situação atual da Floresta Amazônica, para confronto com momentos anteriores e medição do grau de desmatamento, pode se revelar bastante complexa, caso seja promovida *in situ*. Pode-se promover eventual diligência, se necessária, com o exame dos dados obtidos por meio de satélites, a exemplo do PRODES e DETER, tomando-se em conta o grau mínimo de significância dos dados e a metodologia adotada para sua sistematização.

Caso aludida perícia venha a ser promovida - em princípio, revela-se desnecessária -, isso demandaria o respeito ao art. 18, lei 7.347/1985, que exonera a parte autora da obrigação de promover o adiantamento de honorários periciais, salvo comprovada má-fé, o que não parece ser o caso vertente.

#### **2.59.8. Eventual empréstimo probatório:**

No mais das vezes, eventuais elementos de convicção, obtidos em outras demandas, podem ser opostos às partes, contanto que haja consenso entre os contendores a respeito da sua admissão na causa, na forma do art. 190, CPC/15. Ou seja, desde que haja acordo entre os litigantes, no âmbito de processos versando sobre pretensões que admitam autocomposição.

Nos demais casos, aludidos elementos probatórios, obtidos em outros processos, poderão ser opostos aos litigantes desde que ambos tenham participado da relação processual em que tais elementos probatórios tenham sido obtidos, sob contraditório (TALAMINI, Eduardo. Prova Empréstada no Processo Civil e Penal. *In Revista de Informação Legislativa*, v. 140, p. 157-158).

É o que se infere do art. 373, CPC: "*O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.*"

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PROVA EMPRESTADA REALIZADA EM AÇÃO ANULATÓRIA, PERÍCIA CONTÁBIL. POSSIBILIDADE. IDENTIDADE DE PARTES E CAUSA DE PEDIR. A jurisprudência assentada no C. STJ reconhece a validade da prova emprestada, desde que produzida em processo envolvendo as mesmas partes, com*

identidade na causa de pedir, sendo inadmissível que a parte suporte os efeitos das provas produzidas sem a sua participação, em observância aos princípios da instrumentalidade das formas, celeridade, economia e efetividade do processo. In casu, ambas as ações têm as mesmas partes e causas com identidade de pedir, visto que discutem os mesmos débitos. Aberto prazo para a União Federal se manifestar sobre o laudo pericial, ausente qualquer violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Agravo de instrumento a que se nega provimento. (AI 00178372420154030000, DESEMBARGADORA FEDERAL MARLI FERREIRA, TRF3 - QUARTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 11/04/2016.. FONTE\_REPUBLICACAO:.)

"As provas emprestadas para estes autos, requeridas tanto pelo autor, quanto pelo réu, foram produzidas em ação penal com as mesmas partes, sem, pois, qualquer prejuízo ao contraditório, renovado quando da respectiva juntada na presente ação, não se revelando pertinente, na espécie, logicamente e nos termos da jurisprudência, a repetição da prova neste processo, sob pena de inutilidade do empréstimo realizado dos outros autos." (Ap - APELAÇÃO CÍVEL - 2242219 0006167-38.2010.4.03.6119, JUIZA CONVOCADA DENISE AVELAR, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 31/01/2018)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSPETOR DE SEGURANÇA DOS CORREIOS. DEVISSA E SUBTRAÇÃO DAS MERCADORIAS. AUTORIA E MATERIALIDADE DEMONSTRADAS. SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA PELOS MESMOS FATOS. PROVA EMPRESTADA NO JUÍZO CÍVEL. POSSIBILIDADE. 1. Apelação cível interposta pelo demandado, em face de sentença proferida pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco que o condenou às sanções insertas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, pela prática de ato improbidade administrativa. 2. Preliminares de cerceamento de defesa e de violação ao devido processo legal que se rejeitam. Primeiramente, não há qualquer mácula ao direito de ampla defesa e contraditório da parte, pelo fato de não ter havido interrogatório do investigado, eis que, diferentemente do que ocorre no processo criminal, no rito das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, não há previsão legal da realização desse ato. Também não restaram comprovadas as alegações de violação da mobília funcional do apelante, bem como fraude das imagens colacionadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em que se revela de forma indubitosa o modus operandi da prática ilícita perpetrada pelo recorrente. 3. O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública por ato de improbidade administrativa em desfavor do apelante, imputando-lhe a prática de atos de improbidade, os quais também foram objeto de persecução penal, deflagrada a partir de sua prisão em flagrante, seguida de denúncia e condenação pelo crime de peculato (art. 312, parágrafo 1º, c/c o art. 71 do Código Penal). 4. O juízo cível utilizou-se de prova emprestada colhida na seara penal, hipótese essa amplamente autorizada pelas Cortes Pátrias, uma vez respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório. Precedentes. 5. Diante do vasto acervo probatório constante dos autos - provas documentais, testemunhais e depoimentos -, é indiscutível a autoria e materialidade dos fatos improbos imputados, havendo perfeita subsunção das condutas praticadas pelo apelante à capitulação descrita no art. 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, eis que o demandado, na condição de funcionário público dos Correios, prevalecendo-se da sua condição de Inspetor Regional dos Correios, subtraiu - de forma consciente e reiterada - para si, encomendas destinadas aos clientes da aludida empresa pública. 6. Apelação improvida. (AC - Apelação Cível - 590937 0007186-73.2013.4.05.8300, Desembargador Federal Edilson Nobre, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data: 14/12/2017 - Página: 62)

O tema é especialmente sensível quando se cuida de transposição de termos de testemunhos ou laudos periciais elaborados em outros processos. O mesmo não se dá, em princípio, quanto a documentos anexados em outros feitos, na medida em que a prova documental está submetida, em regra, apenas ao contraditório diferido. Tanto por isso, em princípio, o traslado de cópia de documentos jungidos em outros autos de processo - mesmo que deles não figurem os litigantes - não chega a comprometer a garantia do contraditório, podendo-se questionar, contudo, a tempestividade da juntada, diante do art. 320 e do art. 434, Código de Processo Civil.

Deve-se ter em conta, porém, que "O artigo 372 do CPC/15 previu o uso de prova emprestada, desde que assegurado o contraditório. Na hipótese, não se admite a utilização do conteúdo dos laudos indicados, eis que a prova emprestada só tem valor probante quando tenha sido produzida em processo envolvendo as mesmas partes, face à necessidade de observância estrita da garantia constitucional do contraditório, o que não se verificou, já que o laudo anexado pelo Autor foi produzido em favor de empregados celetistas da EBSERH, não tendo a UFPE participado da ação que produziu a prova pericial." (TRF-5 - Ap: 08245069320194058300, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA, Data de Julgamento: 28/10/2021, 3ª TURMA)

Por outro lado, convém ter em conta o seguinte julgado do TRF4:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. prova emprestada. admissibilidade. nulidade não configurada. prazo prescricional. suspensão. requerimento administrativo de revisão. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. MÉDICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. GRAU MÁXIMO. CONFIGURAÇÃO. 1. Desnecessária a reabertura da instrução, quando o próprio juiz, destinatário da prova, entende que as questões suscitadas pelas partes já se encontram devidamente esclarecidas. 2. A utilização da prova emprestada atualmente tem amparo no art. 372 do CPC/15: "O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório." O STJ já afastou a necessidade de identidade de partes para a utilização de prova emprestada, desde que assegurado o contraditório como requisito primordial. 3. O requerimento administrativo de revisão do benefício suspende o curso do prazo prescricional, que é retomado a partir da decisão definitiva por parte da Administração, conforme art. 4º do Decreto n. 20.910/32. 4. Faz jus a parte autora, médica anesthesiologista do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná, à percepção do adicional de insalubridade em grau máximo, tendo em vista que o laudo médico pericial concluiu pela exposição habitual a agentes nocivos biológicos, sendo contundente quanto à existência da insalubridade em nível máximo. (TRF-4 - AC: 50556034820154047000 PR 5055603-48.2015.4.04.7000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 19/05/2020, TERCEIRA TURMA)

Atente-se para a fundamentação do mencionado acórdão do TRF4: "A utilização da prova emprestada atualmente tem amparo no art. 372 do CPC/15: "O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório. Com efeito, sendo o juiz o destinatário da prova, a ele compete ponderar sobre a necessidade ou não da sua realização. A produção probatória deve possibilitar ao magistrado a formação do seu convencimento acerca da questão posta, cabendo-lhe indeferir as diligências que reputar desnecessárias ou protelatórias ao julgamento da lide."

Neste sentido o seguinte julgado do E. STJ: "1. Se as questões trazidas à discussão foram dirimidas, pelo Tribunal de origem, de forma suficientemente ampla, fundamentada e sem omissões, deve ser afastada a alegada ofensa ao artigo 535 do Código de Processo Civil de 1973. 2. Como destinatário final da prova, cabe ao magistrado, respeitando os limites adotados pelo Código de Processo Civil, a interpretação da produção probatória, necessária à formação do seu convencimento. 3. Inviável o recurso especial cuja análise impõe reexame do contexto fático-probatório da lide (Súmula 7 do STJ). 4. Agravo interno a que se nega provimento." (AgInt no AREsp 829.231/MG, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 13/09/2016, DJe 21/09/2016)

A Corte Especial do STJ já afastou a alegada necessidade de identidade de partes para a utilização de prova emprestada, desde que assegurado o contraditório como requisito primordial. Eis excerto da ementa:

(...) 9. Em vista das reconhecidas vantagens da prova emprestada no processo civil, é recomendável que essa seja utilizada sempre que possível, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório. No entanto, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto. 10. Independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo. 11. Embargos de divergência interpostos por WILSON RONDÓ JÚNIOR E OUTROS E PONTE BRANCA AGROPECUÁRIA S/A E OUTRO não providos. Julgados prejudicados os embargos de divergência interpostos por DESTILARIA ALCÍDIA S/A. (REsp 617.428/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/06/2014, DJe 17/06/2014)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO POR DECISÃO MONOCRÁTICA. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES RELEVANTES DA LIDE PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. PROVA EMPRESTADA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO. (...) 2. Esta Corte entende que "independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo" (REsp n. 617.428/SP, rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 4/6/2014, DJe 17/6/2014). 3. O recurso especial não comporta exame de questões que impliquem revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, a teor do que dispõe a Súmula n. 7/STJ. 4. Somente em hipóteses excepcionais, quando irrisório ou exorbitante o valor da indenização por danos morais arbitrado na origem, a jurisprudência desta Corte permite o afastamento do referido óbice, para possibilitar a revisão. No caso, o valor estabelecido pelo Tribunal de origem não se mostra excessivo, a justificar sua reavaliação em recurso especial. 5. O recurso especial que não impugna fundamento do acórdão recorrido suficiente para mantê-lo não deve ser admitido, a teor da Súmula n. 283/STF. 6. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 972.929/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 27/05/2019, DJe 30/05/2019) - destacou-se.

Assim, caso seja superada a questão alusiva à litispendência, as partes poderão anexar aos autos, querendo, elementos de convicção porventura anexado ao processo em tramitação perante a Subseção de Manaus, 7.VF - autos 1007104-63.2020.4.01.3200.

#### 2.59.9. Demais questões:

Superada a questão da SUSPENSÃO DO PROCESSO, oportunamente serão expedidos ofícios à PUC/PR e à UFPR, a fim de facultar manifestação aos seus professores, quanto ao interesse em atuarem como *amici curiae* nesta demanda.

Cogita-se, assim, da atuação do Prof. Doutor Francisco de Assis Mendonça, nessa condição, diante da *expertise* no estudo do tema, sem prejuízo de outros profissionais igualmente gabaritados que atuam em ambas as instituições de ensino. Pode-se cogitar, ademais, da sua inquirição, sendo o caso, como testemunha técnica (*expert witnesses*), na forma do art. 464, §2, CPC/15: "De ofício ou a requerimento das partes, o juiz poderá, em substituição à perícia, determinar a produção de prova técnica simplificada, quando o ponto controvertido for de menor complexidade."

Também aqui, porém, o tema depende da solução da questão antes equacionada, alusiva à eventual litispendência entre essa demanda e a ADPF 760 e a ADO 54. Com isso, ao menos por ora e de modo precário, reputo saneada a demanda, remanescendo, contudo, a necessidade de deliberar sobre aludida objeção suscitada pela União Federal.

#### 2.50.10. Ainda quanto à alegada preclusão:

Acima, equacionei de modo detalhado o tema concernente à alegada preclusão. A parte autora equivoca-se nos seus argumentos, dado parecer desconhecer que temas de ordem pública podem ser apreciados e reapreciados pelo Juízo até o momento da prolação de sentença.

Reporto-me, uma vez mais, à análise promovida pelo Professor Titular da Faculdade de Direito da USP, José Rogério Cruz e Tucci: "também sob a vigência do novo CPC, se no curso do processo, enquanto não esgotada a jurisdição, entender o juiz que se equivocara em decisão sobre as matérias arroladas nos incs. IV, V, VI e XI do art. 485, im- põem-lhe a função de dirigente do processo e o dever de velar pela duração razoável do processo (art. 139), reexaminá-la e resolvê-la novamente. É o que determina o art. 485, § 3.º, no sentido de autorizar ao juiz conhecer de ofício das supra aludidas matérias, até que, à evidência, não tenha exaurido a sua própria jurisdição." (TUCCI, José. **Comentários ao Código de Processo Civil:** arts. 485 ao 538. São Paulo: RT. 2016, comentário ao art. 485).

E isso é óbvio, dado que, do contrário, o vício de litispendência se convalidaria. E não se convalida!, eis que eventual multiplicidade de demandas versando sobre o mesmo fato enseja inúmeros percalços processuais. A parte autora não se deu ao trabalho de efetivamente evidenciar não haver parcial litispendência entre as causas, limitando-se a invocar uma suposta preclusão *pro iudicato*, ausente no caso.

#### 2.5.11. Necessidade de extinção parcial da demanda:

A presente causa deve ser extinta, portanto, no que toca ao processamento das pretensões que já estão em curso perante a Suprema Corte, no âmbito das ações de controle concentrado detalhadas tópicos acima, e que revelem superposição de pedidos e causas de pedir.

Isso se dá quando menos quanto à ADPF 760, como detalhei acima. A litispendência é parcial, na medida em que, nesta ação civil pública, a demandante postulou a condenação da União à reparação de danos ambientais.

Em princípio, é uma questão singela extinguir esta demanda desde logo, por conta da litispendência, na forma do art. 337, §2 e art. 485, IV, V, CPC. Na sequência, dever-se-ia apurar quem teria dado causa à demanda - ou seja, aferir se parte autora já dispunha de meios para constatar a litispendência parcial ao tempo do ingresso em Juízo. Por fim, seria aferido o alcance do art. 18, CPC, que exonera a demandante dos encargos sucumbenciais, salvo quando tenha atuado de má-fé. E, por fim, dever-se-ia aferir se a autora teria agido ou não de má-fé, diante desse equacionamento.

Em primeiro exame, não parece haver lastro para a condenação da requerente ao pagamento de honorários, sucumdo que ela teria dado causa à demanda. E, caso se suponha que a União teria dado causa ao processo, anoto com cognição não exaustiva que o STJ tem aplicado nesse âmbito o postulado da simetria, também exonerando os requeridos de encargos sucumbenciais.

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ISENÇÃO LEGAL QUE APROVEITA AMBAS AS PARTES. ENTENDIMENTO DESTA CORTE. PROVIMENTO NEGADO. 1. O entendimento desta Corte Superior é o de que, em homenagem ao princípio da simetria, a isenção da parte autora do pagamento de honorários sucumbenciais na ação civil pública, prevista no art. 18 da Lei 7.347/1985, estende-se à parte ré, com exceção apenas dos casos em que comprovada a má-fé. 2. Agravo interno a que se nega provimento. STJ - AgInt no REsp: 1970152 DF 2021/0340634-2, Relator: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 13/11/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2023)*

Com cognição não exaustiva, faço aludido registro apenas para viabilizar eventual debate, quando aludida medida tenha que ser adotada.

De todo modo, em que pese o caráter razoavelmente simples da extinção da demanda por conta da litispendência, entendo que se deve aguardar o avançar das medidas determinandas pelo Supremo Tribunal, no âmbito das demandas climáticas, a fim de aferir o efetivo alcance da sobreposição de causas. Em alguma medida, as demandas são complexas - do grego, emaranhadas -, pois tratam de muitas variáveis necessárias à devida tutela do ambiente. Assim, por precaução e zelo, reputo que se deve aguardar o avançar das medidas executivas determinadas pelo STF no âmbito da ADPF 760 e demais demandas correlatas, já detalhadas tópicos acima.

#### 2.5.12. Necessária suspensão da demanda:

Remanesce em discussão nesse processo, portanto, a questão concernente à reparação de danos ambientais, sem prejuízo de algum outro tópico sobre o qual não haja superposição de causas. Nesse exame, diviso por ora apenas a questão mesmo da reparação de danos, já que as ações climáticas distribuídas perante a Suprema Corte já trataram dos demais temas discutidos nesta ação civil pública.

Acolho a promoção do MPF - evento 171 - quando sustentou ser caso de "a) extinção parcial do feito, sem resolução do mérito, no tocante ao pedido do Autor para que a UNIÃO cumpra o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, vinculado à Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, em razão da litispendência com a ADPF 760, nos termos do art. 485, V, do CPC; e b) após, a suspensão da presente demanda, no aguardo da solução a ser dispensada pela Suprema Corte na ADPF 760, com o que se poderá delimitar exatamente o alcance dos demais pedidos formulados pelo Autor, nos termos do art. 313, V, "a", CPC/15."

Com efeito, na medida em que remanesce em discussão a questão da reparação de danos impostos à Floresta Amazônica - já reconhecidos como ocorridos pela Suprema Corte -, impõe-se que se aguarde a execução dos comandos impostos naquela causa. Apenas assim se poderão aferir a extensão do dano pendente de reparação e aferir também o alcance da litispendência que há em causa. Não há prejuízo para a efetividade dos direitos discutidos nesse processo, dado que o tema está submetido ao crivo da instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, o STF.

SUSPENDO, portanto, a presente demanda na forma do art. 313, V, "a", CPC/15, no aguardo da evolução do cumprimento dos acórdãos prolatados pelo STF nas demandas climáticas detalhadas acima. ESTIPULO o prazo de 01 ano para aludida suspensão, sem prejuízo de eventual modulação desse prazo adiante - com eventual redução - caso se faça necessário. Aplico ao processo o art. 313, §4, CPC/15: "O prazo de suspensão do processo nunca poderá exceder 1 (um) ano nas hipóteses do inciso V e 6 (seis) meses naquela prevista no inciso II."

#### 2.5.13. Duração razoável do processo:

Os sujeitos fazem jus à razoável duração do processo, conforme art. 5º, LXXVIII, CF, aplicável também no âmbito administrativo. Daí que, por força do direito de petição (art. 5º, XXXIII e XXXIV, CF), as pessoas fazem jus ao direito de obter uma resposta motivada/fundamentada, junto ao Estado, enquanto projeção da vedação do exercício arbitrário das próprias razões (art. 345, Código Penal), direito de petição etc.

No que toca ao prazo, no âmbito administrativo, pode-se cogitar da aplicação dos arts. 48 e 49 da lei 9784, de 1999:

*Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.*

*Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.*

Deve-se atentar também para o art. 24 da lei n. 11.457, de 2007: "É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte."

"A EC 45/2004 acrescentou o inc. LXXVIII ao art. 5.º do texto constitucional, estabelecendo a garantia da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade da sua tramitação. Trata-se de uma consequência direta do devido processo legal: afinal, para o processo ser devido, é imprescindível que não seja injustificadamente moroso.

*A ideia de duração razoável surge no Brasil como uma necessária resposta ao imenso volume de trabalho dos tribunais, que resulta quase que inescapavelmente na tramitação lenta dos processos. Ainda mais, este princípio relaciona-se com a frequente dificuldade de satisfação das pretensões submetidas ao Judiciário, uma vez que a mera declaração do direito, sem sua realização, não é ainda a entrega da tutela jurisdicional. E é tendo em vista essa situação que o art. 4.º do CPC/2015 garante "o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa".*

*O trecho final do artigo dá a necessária importância à adoção de meios adequados e efetivos à realização prática dos direitos pleiteados. É tarefa do Poder Judiciário valer-se de técnicas processuais aptas a dar à parte vencedora do litígio, na medida do possível, exatamente aquilo que foi pleiteado. Exemplos de meios coercitivos para a obtenção de satisfatividade são os arts. 461 e 461-A do CPC/1973, e a*



*correspondente possibilidade de tutela específica nos arts. 497 a 500 do CPC/2015.*

*Na realidade, não existe um princípio que ordene a celeridade processual. O processo não precisa correr, com pressa, sob risco de serem esquecidas ou abandonadas as garantias do devido processo legal. A necessidade é a de que o procedimento dure apenas, e tão somente, o tempo necessário. A duração razoável comporta, isto é, um "processo sem dilações indevidas". Esta é a meta de uma situação ideal.*

*A importância do tempo dentro do processo é uma preocupação crescente, em especial no atual contexto de rapidez e quase imediatidade da troca de informações em meio virtual. Se outros setores da vida em sociedade aceleram o ritmo, é esperado pelo jurisdicionado que a vida do processo tenha a mesma sorte – e daí podem surgir insatisfações generalizadas com o funcionamento do Judiciário e a administração da Justiça. O ponto de equilíbrio, é sempre bom lembrar, deve ser o respeito ao devido processo legal, cujas garantias implicam quase que inevitavelmente a prática de mais atos processuais. Salvo exceções justificadas – como a concessão de medidas de urgência inaudita et altera pars –, é o devido processo, e não a celeridade, que deve ter prevalência." (ALVIM, Arruda. Novo contencioso cível no CPC/2015. SP: RT. 2016. item 1.6).*

Os processos judiciais também se submetem à imposição de duração razoável, conquanto por vezes enfrente dificuldades estruturais para isso. NO CASO EM EXAME, de todo modo, convém ter em conta que o presente processo há de ser extinto, oportunamente, no que toca à parcela da pretensão da autora que se sobrepõe aos pleitos deduzidos perante a Suprema Corte, no âmbito de ADPFs e ADOs, aludidas acima.

Ademais, IMPÕE-SE a SUSPENSÃO do processo, conforme parecer do MPF e como já havia assinalado na decisão de evento 157. Tanto por isso, a demora na apreciação da questão - o que se deu no aguardo da evolução das demandas climáticas submetidas ao crivo do Supremo - não deu causa a nenhum prejuízo para as partes. Ao contrário, permitiu que a presente decisão fosse prolatada tomando-se em conto o alcance dos votos proferidos na ADPF.

É incontornável a necessidade da suspensão desta demanda, a fim de que se possa aferir qual o alcance de eventual dever de reparação de danos - invocado na peça inicial. Também é salutar que se aguarde a fim de aferir em que medidas as pretensões debatidas nos autos não serão atingidas, com perda de objeto, pelo cumprimento do acórdão do STF.

Por fim, solução diversa implicaria incabível violação da alçada do Supremo Tribunal, por força das razões já expostas.

#### **2.5.14. Cogitado julgamento imediato do processo:**

Ademais, a causa não comporta julgamento no estado em que se encontra. De partida porque, mesmo abstraindo a questão alusiva à suspensão do processo, a solução da demanda exigiria dilações probatórias.

A autora convocou duas testemunhas, conforme lista de evento 146: Carlos Afonso Nobre e Antonio Willian Flores de Melo. Por seu turno, a União convocou duas testemunhas: Raimundo Lopes Camargos Filho e Walter Marinho de Carvalho Sobrinho - movimento 150. No evento 151, ela postulou a inquirição de Samuel Vieira de Souza e Marta Giannichi.

Ademais, em que pese tenha invertido o ônus da prova - *in dubio pro natura* -, isso não afasta a eventual necessidade de se promover diligências periciais que se revelem pertinentes e necessárias, por acaso requeridas pela União Federal. Seja como for, mesmo abstraindo-se a necessidade de suspensão da demanda, o presente processo não comportaria julgamento imediato, na forma do art. 355, I, CPC/15.

Conquanto se possa partir da premissa de que houve indevida degradação da Floresta Amazônica no período sob debate - por conta dos votos prolatados pelo STF e lógica do art. 506, CPC/15, dado que a União figurou como parte daquelas demandas -, é certo que remanesce a questão de aferir a dimensão disse e a forma de reparação porventura cabível. Ademais, não se desconsidera a possibilidade de que, para além do tema alusivo à reparação de danos ambientais, ainda haja algum outro tema não alcançado pela litispendência, a ser apontado, sendo o caso, pela parte autora.

Enfim, REGISTRO não ser caso de prolação imediata de sentença nesse processo, dada a necessidade de suspensão do processo e dada a necessidade de que, adiante, conforme o caso, sejam retomadas as diligências probatórias porventura necessidas para sua solução.

---

### **III - EM CONCLUSÃO**

---

3.1. REPORTO-ME ao despacho de evento 157, no que diz respeito aos pressupostos processuais e condições para válido exercício do direito de ação - art. 5, XXXV, LIV, LV, CF e arts. 17, 18, CPC.

3.2. REGISTRO que há parcial litispendência entre esta demanda e a ADPF e ADO 54, STF, dado que há parcial sobreposição entre pretensão deduzida nesse processo e aquelas deduzidas nas ações de controle concentrado, submetidas ao crivo do Supremo Tribunal, como detalhado acima.

3.3. ACRESCENTO que oportunamente - tão logo vencido o prazo de suspensão, adiante fixado - a causa será extinta no que toca à mencionada litispendência.

3.4. REMANESCE em debate nesse processo - afastadas as pretensões cujo processamento é adintido pela litispendência - a pretensão à condenação da União à reparação de danos ambientais, no que toca ao desmatamento da Amazônia.

3.5. SUBLINHO que, a despeito da conexão entre esta demanda e as causas listadas nos tópicos acima, não é o caso de reunião dos autos para processo conjunto, dada a incompetência da Suprema Corte para processar, em caráter originário, a presente ação civil pública. Ademais, aplica-se ao caso a lógica do art. 327, Código de Processo Civil.

3.6. DESTACO o caráter estrutural do presente processo, na medida em que está em causa a própria atuação do Estado, quanto a um tema sensível - proteção do bioma amazônico.

3.7. DETALHEI, acima, com cognição precária, alguns vetores concernentes ao tema discutido no presente processo, e que se revelam necessários à avaliação do pedido de antecipação de tutela.

3.8. EQUACIONEI, ademais, os elementos de convicção veiculados nos autos, a exemplo do relatório apresentado pelo autor - parecer subscrito por Carlos Afonso Nobre, como registrei acima.

3.9. DETERMINO a inversão do ônus da prova, na espécie, cabendo à União comprovar o cumprimento dos ditames do PPCADm, no que toca ao tema concernente à reparação de danos ambientais.

3.10. REGISTRO que não prospera a insurgência da autora contra a União, por conta do alegado descumprimento do ônus da impugnação específica, como detalhei acima, ao tempo em que reputo que a juntada dos documento se deu de modo escoreito.

3.11. DETALHEI acima as narrativas de fato, para os fins previstos no art. 357, Código de Processo Civil, além de mencionar os vetores normativos relevantes para a solução desta demanda.

3.12. MANTENHO, portanto, o despacho de movimento 157.

3.13. ANOTO que não há preclusão *pro iudicato* no que toca à reapreciação do tema alusivo à litispendência, ao contrário do que alegou a parte autora - evento 162 -, dado cuidar-se de tema de ordem pública, suscetível de apreciação ou reapreciação de ofício, até o momento da prolação da sentença, sempre que haja nos autos elementos evidenciando sua ocorrência.

3.14. INDEFIRO o pedido de antecipação de tutela, dado que não estão presentes os requisitos para seu deferimento, considerando-se notadamente o alcance das decisões já prolatadas pela Suprema Corte no âmbito das demandas climáticas já referidas acima.

3.15. DETERMINO a suspensão do presente processo, conforme registrei no evento 157 e conforme manifestação do MPF. Prazo de até 01 (um) ano, contado na forma da lei n. 810/49, sem prejuízo de se determinar a retomada da tramitação do processo em prazo inferior, conforme o contexto dos autos venha recomendar.

3.16. ANOTO que caberá às partes informar nos autos eventual avanço/evolução dos procedimentos impostos pela Suprema Corte, no âmbito dos acórdãos prolatados nas ações climáticas já referidas acima.

3.17. REGISTRO que esta causa não comporta julgamento no estado em que se encontra, pois - mesmo que se desconsidere a suspensão determinada acima - haveria necessidade de promoção de diligências probatórias para aferir o alcance de eventual reparação de danos.

3.18. REGISTRO que o atraso na evolução desta causa decorreu da necessidade de acompanhar a evolução do julgamento das demandas climáticas promovidas pelo STF. Ademais, por conta da necessidade de suspensão desta causa, imposta pelo art. 313, CPC, não havia mesmo como avançar na solução da causa, sem que antes de possa aferir as consequências das decisões da Suprema Corte.

3.19. INTIMEM-SE as partes a respeito desta decisão.

3.20. SUSPENDA-SE, então, o processo por um ano, contados da data da prolação deste despacho, salvo eventual deliberação em sentido dos Colegiados Recursais, caso a tanto instados.

---

Documento eletrônico assinado por **FLÁVIO ANTÔNIO DA CRUZ, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700017404642v183** e do código CRC **716c2fde**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): FLÁVIO ANTÔNIO DA CRUZ  
Data e Hora: 28/11/2024, às 16:47:11

---

5048951-39.2020.4.04.7000

700017404642.V183