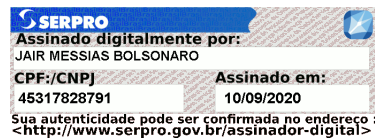


**Mensagem nº 515**

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 735, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 10 de setembro de 2020.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

**INFORMAÇÕES n. 00214/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**NUP: 00692.002859/2020-64 (REF. 0101942-88.2020.1.00.0000)**

**INTERESSADO: PARTIDO VERDE**

**ASSUNTO: ADPF 735**

EMENTA. ADPF COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. DECRETO Nº 10.341, DE 6 DE MAIO DE 2020. PORTARIA Nº 1.804/GM-MD, DE 7 DE MAIO DE 2020, DO MINISTÉRIO DA DEFESA. AMEAÇA DE LESÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PREVENÇÃO E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. SUPOSTA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NÃO CABIMENTO DA AÇÃO. REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E SUBSIDIARIEDADE. NÃO VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. NÃO VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO IBAMA OU DE QUALQUER OUTRO ÓRGÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM SEDE DE ADPF. DECISÃO DE GESTÃO DE POLÍTICA AMBIENTAL. NÃO PREENCHIMENTO DE REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. São requisitos para o cabimento da ADPF a relevância e a subsidiariedade. Pela relevância, a incompatibilidade com o paradigma constitucional de relevância fundamental deve ser real e direta. Pela subsidiariedade, deve ser demonstrado o exaurimento de outros meios processuais com vistas a combater a alegada inconstitucionalidade. Precedentes do STF.

2. Tanto o Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, quanto a Portaria nº 1.804/GM-MD, de 7 de maio de 2020, do Ministério da Defesa, objetivam reforçar o combate ao desmatamento e aos incêndios na região amazônica por meio do aproveitamento das Forças Armadas para essa finalidade, consagrando o preceito fundamental de proteção do meio ambiente e os princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana.

3. A Constituição Federal destina às Forças Armadas a possibilidade de serem empregadas na garantia da lei e da ordem, o que não interfere na competência dos órgãos de fiscalização ambiental.

4. A jurisdição constitucional concentrada não é o ambiente adequado para se realizar dilação probatória. Precedentes do STF.

5. Decisões sobre gestão ambiental são reservadas aos órgãos e pessoas competentes para a elaboração das políticas públicas correspondentes. Precedente na decisão monocrática na ADI 6457.

6. Pedido de medida cautelar que não preenche os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Sr. Consultor-Geral da União,

## I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Verde, em face do Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, e da Portaria nº 1.804/GM-MD, de 7 de maio de 2020, do Ministério da Defesa.

2. O Decreto nº 10.341/2020, autoriza "o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal".

3. Tem-se no Decreto nº 10.341/2020, atualizado com a redação dada pelo Decreto nº 10.421/2020:

"Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias, no período de 11 de maio a 6 de novembro de 2020, na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.

Parágrafo único. A autorização a que se refere o caput tem o objetivo de realizar:

I - ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal; e

II - o combate a focos de incêndio.

Art. 2º O emprego das Forças Armadas nas hipóteses previstas neste Decreto fica autorizado em outras áreas da Amazônia Legal caso haja requerimento do Governador do respectivo Estado ao Presidente da República, observado o disposto no § 3º do art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

Art. 3º O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis e os Comandos que serão responsáveis pela operação.

Art. 4º O emprego das Forças Armadas de que trata este Decreto ocorrerá em articulação com os órgãos de segurança pública, sob a coordenação dos Comandos a que se refere o art. 3º, e com os órgãos e as entidades públicas de proteção ambiental.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem na forma do caput serão coordenados pelos Comandos a que se refere o art. 3º.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação".

4. Já a Portaria nº 1.804/GM-MD, de 7 de maio de 2020, do Ministério da Defesa, aprovou

"a Diretriz Ministerial nº 09/2020, de 7 de maio de 2020, que regula o emprego das Forças Armadas, sob a coordenação deste Ministério, na 'Operação Verde Brasil 2', para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias, no período de 11 de maio a 10 de junho de 2020, na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal, visando a realização de ações preventivas e repressivas contra

delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal e no combate a focos de incêndio".

5. Por meio da Portaria, portanto, foram aprovadas as orientações do Ministério da Defesa para o cumprimento do Decreto nº 10.341/2020, regulando o emprego das Forças Armadas na operação chamada de "Operação Verde Brasil 2".

6. O arguente argumenta que o Decreto e a Portaria impugnados promovem a militarização da política ambiental brasileira inconstitucionalmente e violando competências dos órgãos de proteção ambiental, especialmente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

7. Aponta também suposta violação aos princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana, nos seguintes termos, em que se refere ao artigo 225 da Constituição:

"Uma interpretação decorrente deste artigo pressupõe a observância do princípio da prevenção, de acordo com o qual, na hipótese de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido. Este princípio, por sua vez, é integralizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que uma vida digna pressupõe a harmonia entre humanidade e natureza" (petição inicial).

8. Combinando o artigo 225 com o artigo 1º da Constituição, segundo o qual a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos o Estado Socioambiental e Democrático de Direito, o arguente conclui que "o Poder Público possui o dever de conservar o meio ambiente, protegendo as múltiplas formas de manifestações da vida, sem menosprezar as diferentes espécies com as quais os seres humanos compartilham o ciclo da vida". Por isso, defende ser "forçoso reconhecer que a Operação Verde Brasil 2, instituída pelo Decreto nº 10.341/2020 e pela Portaria nº 1.804/GMMD, de 7 de maio de 2020, representa uma evidente lesão ao preceito fundamental de proteção do meio ambiente".

9. O arguente argumenta ainda que a fiscalização ambiental é competência dos órgãos executores - Ibama e Instituto Chico Mendes (ICMBio) - do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que tem por órgão central o Ministério do Meio Ambiente. Sustenta que os profissionais desses órgãos/autarquias detêm experiência técnica e que têm como finalidade a defesa do meio ambiente. A despeito disso, o Comando Militar responsável pela Operação ignoraria as orientações deles advindas, que seriam técnicas e, se seguidas, teriam o potencial de causar impacto mais positivo na repressão aos crimes ambientais.

10. Afirma que a ação de fiscalização ambiental é de competência dos servidores do Ibama e "não deveria se sujeitar aos mandos e desmandos do Ministério da Defesa nem tampouco pode ser exercida por oficiais das Forças Armadas por ocasião de uma operação de caráter temporário".

11. Argumenta que, em tese, a Operação Verde Brasil 2 seria uma missão conjunta com os órgãos de proteção do meio ambiente, mas que, na prática, as ações de fiscalização estão sendo submetidas à chancela das Forças Armadas. Sustenta que, em oposição à forma de trabalho dos órgãos de fiscalização e proteção ambiental, "criou-se uma hierarquia desconhecida no ordenamento jurídico brasileiro, que dá autoridade às Forças Armadas para proibir atos de poder de polícia ambiental".

12. Em resumo, aponta que "o Decreto nº 10.341/2020 e a Portaria nº 1.804/GM-MD, de 7 de maio de 2020, criaram uma operação que concorre para o desmonte da política ambiental brasileira" e conclui que "os atos normativos impugnados retiraram a autonomia do Ibama para atuar como agente de fiscalização ao outorgar a coordenação da Operação Verde Brasil 2 para o Ministério da Defesa". Por fim,

pontua que "a brevidade da operação é incompatível com o montante de recursos recebidos para o seu desenvolvimento, ao passo que o Ibama sofre hoje com a ausência de uma infraestrutura adequada para o enfrentamento da crise ambiental na Amazônia Brasileira".

13. O arguente requereu, em sede cautelar, a suspensão da eficácia do Decreto Presidencial nº 10.341/2020 e da Portaria nº 1.804/GM-MD. No mérito, pediu a declaração de inconstitucionalidade desses atos.

14. O processo foi distribuído para a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que determinou a adoção do rito do artigo 10 da Lei nº 9.868/99 e ordenou a requisição de informações ao Presidente da República e ao Ministro da Defesa, a serem prestadas no prazo de 5 (cinco) dias.

15. É o relatório. Seguem as informações.

## II - INFORMAÇÕES

### II. 1 - DO NÃO PREENCHIMENTO DE REQUISITOS PARA O CABIMENTO DE ADPF

16. A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Constituição Federal e prevista na Lei nº 9.882/99 para completar o sistema de controle de constitucionalidade, integrando os modelos difuso e concentrado (MENDES, Gilmar Ferreira et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo; Saraiva, 2008, p. 1157). Sua particularidade em relação às demais ações de jurisdição constitucional está em que seu objeto de controle é mais amplo, pois viabiliza que atos estatais de outra forma insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal sejam objeto de controle em processo objetivo (BARROSO, Luís Roberto. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: apontamentos sobre seus pressupostos de cabimento. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (61), 2006, p. 244).

17. A ação foi criada para preservar a integridade da Constituição em face de atos do poder público lesivos a preceitos fundamentais (MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 170). Além de desempenhar a função de garantia da supremacia constitucional, a ADPF é também mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público; normativo ou não normativo; abstrato ou concreto; anterior ou posterior à Constituição Federal, estadual ou municipal; de qualquer órgão ou entidade; dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário em razão da amplitude redacional do art. 1º da Lei 9.882/1999 (CUNHA JR., Dirley. Curso de direito constitucional. Salvador; JusPodivm, 2018, pp. 403-406).

18. A previsão constitucional da ADPF ampliou, portanto, o acesso ao controle concentrado de atos estatais. Inobstante isso, é essencial que o ajuizamento dessa ação atenda às exigências do processo constitucional e legal, formalidade cuja observância garante o respeito ao devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição).

19. Quanto a esse aspecto, a Lei 9.882/99 exige que os atos impugnáveis por meio dela configurem um tipo de lesão constitucional que possa ser qualificada por sua **relevância**, porque em contradição real e direta com paradigma constitucional de relevância fundamental (ADPF 127, Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 25/03/2014).

20. De outra forma, se não houvesse rigor na exigência dessa relação direta de causalidade entre o ato e a lesão, a abrangência da ADPF seria infinita, tendo em vista a extensão da Constituição brasileira e a quantidade de preceitos fundamentais existentes, alguns referentes a conceitos bastante abstratos, como, por

exemplo, liberdade e dignidade da pessoa humana. Sem essa rigidez, ampliar-se-ia o cabimento da ADPF para permitir-se o questionamento de atos públicos que iriam desde falas de autoridades públicas (Cf. ADPF 594) a resoluções de conselhos administrativos (Cf. ADPF 127).

21. Inclusive, no julgamento da ADPF 127, citada acima, o Ministro Teori Zavascki observou o seguinte, citando precedentes do Supremo no mesmo sentido:

“Se a conformidade jurídica dos atos sob exame com o ordenamento é um problema que não pode ser resolvido pelo cotejo direto entre seu texto e a Constituição, não se configura hipótese de lesão direta a preceito fundamental, nem é possível ter o ato normativo questionado como objeto idôneo para fins de controle concentrado, pois o processo objetivo não é instrumento adequado para viabilizar o exame de eventual ofensa reflexa à Constituição Federal” (ADPF 127, Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 25/02/2014).

22. Portanto, não é caso de lesão direta a preceito fundamental se o paradigma para a análise da conformidade dos atos impugnados é um ato infralegal, e não a Constituição diretamente. Tais atos não podem servir como objeto idôneo em controle concentrado, pois o processo objetivo não é instrumento adequado para viabilizar exame de eventual ofensa reflexa à Constituição, segundo precedentes do Supremo. Como exemplo, confira-se:

"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...) 4. A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental, consoante exigido pelo art. 1º, caput e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida" (ADPF 304, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 8/11/2017).

23. E ainda:

"PROCESSO CONSTITUCIONAL. ADPF. RESOLUÇÃO Nº 3.954/2011 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CONTRATAÇÃO DE CORRESPONDENTES BANCÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. 1. Alegação de que a Resolução nº 3.954/2011 editada pelo Conselho Monetário Nacional viola o princípio da legalidade. Matéria cujo exame dependeria, antes, do contraste da resolução com as Leis federais nº 4.595/64 e 4.728/65. 2. Não é cabível ADPF para apreciar mera inconstitucionalidade reflexa. Precedentes: ADPF 169 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADPF 210 AgR, rel. Min. Teori Zavascki; ADPF 93 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski. 3. Extinção da ação sem julgamento do mérito" (ADPF 236, Relator Ministro Roberto Barroso, julgado em 23/10/2018).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

4. A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental, consoante exigido pelo art. 1º, caput e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida” (ADPF 304, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 08/11/2017).

24. No mesmo sentido: ADPF 577, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 16/04/2019; ADPF 119, Relator Ministro Eros Grau, julgado em 24/03/2010; ADPF 210, Relator Ministro Ayres Britto, julgado em 20/04/2010; ADPF 9, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 03/02/2011; ADPF 169 AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, agravo julgado em 19/09/2013.

25. Cabe aqui fazer referência ao subsídio prestado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (INFORMAÇÕES n. 00058/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU), que fez menção a lição doutrinária de Luís Roberto Barroso em que o Ministro explica que "a violação a preceito fundamental que autoriza o cabimento da ADPF é aquela dita como real e direta, vale dizer, o pedido contido na referida ação constitucional deve envolver a fixação do conteúdo e do alcance de um preceito fundamental estabelecido pela CF, não se prestando esta ação para solucionar questão de ordem infraconstitucional, sob pena de se esvaziar a função das instâncias ordinárias ou mesmo do próprio STJ". Como feito pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, transcreve-se o trecho de que se extrai esse conceito:

“Porém, para o cabimento da ADPF, não basta a alegação de não observância de um preceito fundamental existente na Constituição. Considerando o texto de 1988, não haveria grande dificuldade em associar um tema ou uma discussão a preceitos fundamentais como, e.g., a igualdade, a legalidade, a liberdade, a dignidade humana, dentre outros. A rigor, a discordância acerca da interpretação conferida a uma lei poderia dar margem à alegação de violação à legalidade — embora caiba ao STJ, e não ao STF, uniformizar a interpretação da ordem infraconstitucional. Da mesma forma, o fato de existirem interpretações diversas proferidas por diferentes órgãos jurisdicionais sobre uma mesma lei poderia ser descrito como ameaça à isonomia — nada obstante, mais uma vez, a competência do STJ na matéria.

Portanto, para o cabimento da ADPF, a suposta ameaça ou lesão ao preceito constitucional fundamental deve ser real e direta. Por tal razão, o art. 10 da Lei n. 9.882/99 dispõe que, ‘julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental’. Este, portanto, o primeiro aspecto fundamental: o pedido formulado perante o STF no âmbito de uma ADPF deverá envolver a fixação do conteúdo e do alcance do preceito fundamental, não bastando a mera invocação de uma violação reflexa” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo; Saraiva, 2012, pp. 313-315).

26. Mais adiante, na mesma obra, o Ministro observa, ainda:

“Pois bem. Considerando as três fases de raciocínio envolvidas na interpretação da ordem infraconstitucional — (i) a interpretação constitucional, (ii) a interpretação do sistema legal em si e (iii) a definição e valoração dos fatos —, é necessário fazer algumas distinções. Se o tema da ADPF for a invalidade da norma infraconstitucional —, isto é, se o confronto se estabelecer de forma direta entre a norma legal e o preceito constitucional fundamental —, a discussão estará concentrada, não há dúvida, naquela primeira etapa da interpretação e, atendidos os demais requisitos, poderá em tese ser suscitada no âmbito de uma ADPF. Ou, em outras palavras: uma lei ou ato normativo que viola de forma direta um preceito fundamental poderá justificar o ajuizamento de uma ADPF.

Situação diversa será aquela em que, ultrapassado o juízo preliminar de validade, a questão envolva a interpretação do dispositivo legal tendo em conta o sistema infraconstitucional do qual ele faz parte. Ou ainda quando o debate se relacione com a definição da solução mais adequada à vista das particularidades de determinado caso concreto. Como já se referiu, a interpretação da ordem infraconstitucional e sua aplicação aos fatos é o ofício próprio dos órgãos judiciários de natureza ordinária, bem como, em parte, do Superior Tribunal de Justiça. Ao revés, não é essa a função do Supremo Tribunal Federal, principalmente diante de ações constitucionais que substanciam processos objetivos.

Assim, se a lesão a preceito fundamental puder ser solucionada pela interpretação própria da ordem infraconstitucional, ou por sua aplicação aos fatos do caso concreto — [...] —, não será o caso de propor ADPF. Não cabe atribuir ao STF, em detrimento de suas atribuições como Corte Constitucional, a competência própria das instâncias ordinárias, ou mesmo do STJ em matéria de interpretação da ordem infraconstitucional, até porque não se estaria no caso discutindo o sentido e o alcance de preceito fundamental.

Em resumo: a violação a preceito fundamental que autoriza o cabimento da ADPF é aquela que interfere de forma direta com a fixação do conteúdo e alcance do preceito e independe da definição prévia acerca de fatos controvertidos. De parte isso, não caberá a ADPF se a questão suscitada, a despeito do rótulo que se lhe atribua, puder ser solucionada pela interpretação do sistema infraconstitucional” (BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. Op. cit., pp. 315-318).

27. Firmada a estrita necessidade de que a petição inicial da ADPF observe esse requisito, constata-se que as ameaças de lesão a preceitos fundamentais teoricamente descritas na inicial não o atendem.

28. O arguente apontou como objeto de controle os preceitos fundamentais referentes à proteção ao meio ambiente e aos princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana. Como ato do Poder Público que poderia provocar a lesão, o arguente apontou o Decreto nº 10.341/2020 e a Portaria nº 1.804/GM-MD.

29. Legislação complementar dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. O decreto impugnado foi editado especificamente com base no disposto nos artigos 15, 16 e 16-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, enquanto a Portaria nº 1.804/GM-MD foi editada para regulamentar o decreto impugnado. Tanto o decreto quanto a portaria confrontados pela petição inicial são desdobramentos da lei citada.



30. Por isso, a suposta ofensa à Constituição da República, caso configurada, seria indireta, o que consiste em análise incabível em sede de controle abstrato de constitucionalidade, incompatível com a jurisdição constitucional exercida pelo Supremo em ADPF.

31. Ademais, a maior parte das teses jurídicas declinadas na inicial apregoa que o decreto e a portaria trariam disposições que afrontariam a competência institucional do Ibama e outros. Ocorre que, como a competência dessa autarquia federal é definida em normas infraconstitucionais, as injuridicidades contra ela também se reduzem a questões de legalidade, e não de crise de constitucionalidade. Isso pode ser exemplificado por afirmações do próprio arguente, em vários trechos da petição inicial, como se demonstra com as seguintes transcrições:

- o "Ocorre que a fiscalização ambiental é competência dos órgãos executores - IBAMA e o Instituto Chico Mendes (ICMBio)...";
- o "A rigor, a função de polícia ambiental compõe o rol de competências do Ibama.";
- o "compete aos agentes do Ibama atuar no sentido de coibir danos sociais advindos da atividade privada";
- o "Soma-se a isso o fato de que a ação fiscalizatória só pode ser conduzida por servidor do quadro efetivo do Ibama";
- o "a ação de fiscalização ambiental é competência dos servidores do Ibama, ou seja, não deveria se sujeitar aos mandos e desmandos do Ministério da Defesa nem tampouco pode ser exercida por oficiais das Forças Armadas por ocasião de uma operação de caráter temporário";
- o "a escolha dos alvos das operações foi feita à revelia dos critérios estabelecidos pelo Ibama";
- o "a opção de mobilizar as Forças Armadas para assumir a fiscalização ambiental em detrimento do Ibama apresenta alto custo financeiro";
- o "O enfraquecimento da estrutura do Ibama e do MMA ocorre em paralelo às medidas de fortalecimento da Operação Verde Brasil 2";
- o "os atos normativos impugnados retiraram a autonomia do Ibama para atuar como agente de fiscalização ao outorgar a coordenação da Operação Verde Brasil 2 para o Ministério da Defesa";
- o "o Ibama sofre hoje com a ausência de uma infraestrutura adequada para o enfrentamento da crise ambiental na Amazônia Brasileira";
- o "as Forças Armadas deveriam assumir tão somente papel coadjuvante, como parceiro em ações articuladas com o Ibama".

32. Desse rol de transcrições percebe-se que boa parte da argumentação presente na petição inicial é dedicada a discutir a competência do Ibama para gerir políticas ambientais. Mais uma vez, a competência do Ibama está presente em lei (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989). **Assim, ainda que estivesse presente conflito com o texto constitucional, esse seria meramente indireto e, portanto, inábil a permitir a instauração de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.**

33. De fato, não se requer, por meio desta ação, a fixação do conteúdo de preceitos constitucionais fundamentais, conforme previsto no art. 10 da Lei 9.882/1999. Ao contrário, busca-se o reconhecimento de que o decreto e a portaria impugnados invadem competência de órgãos de proteção ambiental, particularmente o Ibama e, por consequência, violam leis, como, por exemplo, a Lei 7.735/1989.

34. Verifica-se, com isso, que o arguente não demonstrou na petição inicial que os atos normativos impugnados sejam suficientes para provocar uma judicialização excepcional capaz de caracterizar uma controvérsia judicial relevante que reclame a instauração do controle de constitucionalidade em uma instância única, em substituição à atuação das instâncias ordinárias (Cf. ADPF 127 mais uma vez).

35. Verificada a ausência de ofensa direta à Constituição, conclui-se que a ADPF não é meio processual adequado ao questionamento trazido na petição inicial, por inobservância dos requisitos previstos no art. 102, § 1º, da CF/1988 e no art. 3º da Lei 9.882/1999.

36. O artigo 4º da Lei nº 9.882/1999 prevê o indeferimento liminar da petição inicial quando não for o caso de ADPF, faltar algum dos requisitos previstos na própria lei ou a petição for inepta. Desse modo, constatada a inexistência de lesão ou ameaça direta à Constituição Federal, o caso dos autos não é de ADPF, faltam requisitos para o ajuizamento da ação e a petição inicial em apreço é inepta.

37. Para completar, segundo o § 1º do mesmo artigo 4º da Lei nº 9.882/1999, "não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade".

38. A **subsidiariedade** exigida para o manejo da ADPF implica que o arguente demonstre o exaurimento de outros meios processuais com vistas a combater a alegada inconstitucionalidade. Não houve essa demonstração na petição inicial, já que inexistente. Conclui-se, com isso, que não está preenchido o requisito da subsidiariedade, tudo a ensejar o indeferimento da petição inicial, conforme dispõe o artigo 4º da Lei nº 9.882/1999.

39. Mencione-se, a este respeito, a lição do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADPF 580 MC/BA:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar, por parte do interessado, que houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados. Trata-se de requisito de procedibilidade que pode ser validamente instituído pelo legislador comum, em ordem a condicionar o exercício do direito de ação, sem que a fixação de tais requisitos condicionantes caracterize situação de inconstitucionalidade.” (ADPF 580 MC/BA, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 18/06/2019).

40. Portanto, a ação não merece conhecimento.

## II. 2 - DO MÉRITO

41. O arguente aponta suposta violação ao preceito fundamental de proteção do meio ambiente e aos princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana para fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 10.341/2020 e da Portaria nº 1.804/GM-MD.

42. Contudo, os atos impugnados, ao contrário da tese esposada, consagram o preceito fundamental de proteção do meio ambiente e os demais princípios mencionados na peça exordial, na medida em que **objetivam reforçar o combate ao desmatamento e aos incêndios na região amazônica** por meio do aproveitamento das Formas Armadas para essa finalidade.

43. O preceito de proteção do meio ambiente e o princípio da prevenção estão previstos no artigo 225 da Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

44. O princípio de proteção ao meio ambiente guarda forte relação com os princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana. A proteção ao meio ambiente tem conexão com o princípio na prevenção na medida em que este se refere à importância de que sejam aplicadas pelo Estado medidas de proteção ao meio ambiente, prevenindo-se danos ambientais de modo a que se proteja e preserve a natureza para as presentes e futuras gerações (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo; Saraiva, 2017, p. 86).

45. Além disso, a proteção ambiental "pode ser tomada como um novo componente cultural da dignidade humana na sua versão conceitual contemporânea, em decorrência especialmente dos riscos e ameaças existenciais postos pela degradação ambiental" (GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Uma nova perspectiva para o Direito Ambiental: o direito ao ambiente como direito fundamental da pessoa humana. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 98, p. 95-109, jul./ago. 2016, p. 98).

46. Assim, qualquer decisão de política pública em direito ambiental deve ter em vista respeito incondicional à norma de proteção do meio ambiente e aos princípios constitucionais da prevenção e da dignidade da pessoa humana. Pois foi tendo isso em mente que, com a finalidade de reforçar o combate ao desmatamento e aos incêndios na região amazônica, foram editados os atos impugnados pela petição inicial: o Decreto Presidencial nº 10.341/2020 e a Portaria nº 1.804/GM-MD.

47. Note-se que a defesa e a preservação do meio ambiente, por mandamento constitucional, não constituem tarefas exclusivas de um ou outro órgão ou pessoa; **são deveres do Poder Público** e da coletividade (artigo 225 da Constituição). E é justamente para dar conta desses deveres com máxima eficiência que os atos em questão tratam do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

48. O arguente se insurge contra essa política, sob os argumentos de que ela seria ineficiente e invadiria as competências de órgãos de controle ambiental, especialmente do Ibama. Afirma que "a ação de fiscalização ambiental é competência dos servidores do Ibama, ou seja, não deveria se sujeitar aos mandos e desmandos do Ministério da Defesa". O raciocínio está equivocado.

49. Consta no parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 10.341/2020 que os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem com o emprego das Forças Armadas atuarão sob a coordenação dos Comandos responsáveis pela operação. Não há qualquer incompatibilidade da previsão normativa abstrata com a Constituição da República, tampouco violação a preceito fundamental. O texto se refere às operações de GLO, e é a própria Carta que reserva às Forças Armadas a possibilidade de fazerem as vezes de órgão de segurança pública, protegendo a incolumidade de pessoas e coisas. Isso não interfere ou colide com as atribuições administrativas ordinárias dos órgãos de fiscalização ambiental, que continuam a gozar de autonomia para o desempenho de seus misteres.

50. De todo modo, como esclarece a Procuradoria Federal junto ao Ibama, "a coordenação a que se refere o Decreto nº 10.341/2020 não quer significar a tutela das Forças Armadas sobre os órgãos ambientais, mas sim representa a ideia de uma atuação articulada e estruturada entre as entidades envolvidas com vistas ao atendimento do interesse público primordial, que, no caso, é a proteção ao meio ambiente" (INFORMAÇÕES n. 00432/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em anexo).

51. Seguindo esse entendimento, o órgão técnico responsável por ações de fiscalização do Ibama, explica a utilidade da participação das Forças Armadas nas operações da autarquia e destaca a ausência de subordinação desta àquela no âmbito das operações realizadas para a garantia da lei e da ordem segundo o Decreto nº 10.341/2020. Confira-se:

“O desenvolvimento das operações do IBAMA durante a vigência da GLO, por vezes, vem se dando de forma conjunta, pelo emprego de efetivos militares e de agentes do órgão ambiental que atuam de maneira associada e articulada na consecução das ações de fiscalização ambiental, cabendo às forças armadas a disponibilização dos recursos materiais e humanos, além dos meios operacionais para consecução das ações fiscalizatória. Portanto, a GLO não determina a subordinação do IBAMA às Forças Armadas.

Em outras ocasiões, o IBAMA tem desenvolvido suas operações sem qualquer participação das Forças Armadas, cumprindo seu planejamento tático-operacional de forma independente, não havendo qualquer vinculação das operações do órgão com as atividades militares.

Importante destacar que a GLO vem se desenrolando sob comando conjunto entre as Forças Armadas e as agências de Estado envolvidas, dentre elas o IBAMA. O comando militar tem coordenado exclusivamente o emprego de recursos materiais e humanos militares de campo, cabendo ao IBAMA a definição das atividades administrativas. Esta cooperação, permite que as ações de fiscalização possam ser multiplicadas em sua abrangência e eficácia, tendo em vista as restrições impostas pelo quadro reduzido de servidores do órgão ambiental e pelo enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Conclui-se assim que a GLO não se apossa da competência do IBAMA no exercício de poder de polícia, ao mesmo tempo em amplifica, dando o suporte de estatura militar, às ações coercitivas aos ilícitos ambientais na Amazônia Legal” (Nota Informativa nº 8316477/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO, em anexo).

52. Além disso, não se pode falar neste caso em invasão de competência do Ibama ou em diminuição dessa competência. Afirma o arguente equivocadamente que o "referido decreto promove verdadeira militarização da política ambiental brasileira, em flagrante confronto aos ditames constitucionais e usurpando competências dos órgãos de proteção ambiental, especialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis".

53. Entretanto, como explica a Procuradoria Federal junto ao Ibama:

"cabe ressaltar que não procede a alegação da agremiação partidária requerente no sentido de que o Decreto nº 10.341/2020 representa uma evidente lesão ao preceito fundamental de proteção de meio ambiente, uma vez que o referido normativo **não interfere nas competências legais do IBAMA previstas no art. 70 da Lei nº 9.605/98 e no Decreto nº 6.514/2008**, sendo, aliás, bastante comum a realização de operações de fiscalização ambiental na Amazônia e outras áreas com o auxílio de forças policiais, inclusive militarizadas" (INFORMAÇÕES n. 00432/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em anexo, destaque no original).

54. Nesse sentido, o Vice-Chefe de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa salientou o caráter multidisciplinar da Operação Verde Brasil 2, que envolve a participação de representantes do Ibama, do ICMBio, da Abin, da Funai, do Inbra, do Serviço Florestal Brasileiro, do Inpe, entre outros. Confira-se:

"A Operação Verde Brasil 2 não é exclusiva das Forças Armadas, mas se constitui em uma operação interagências, quando diversos atores participam e tomam as decisões em condições de igualdade, de forma organizada e planejada. Uma demonstração dessa coordenação é a sistemática de priorização das áreas de maior interesse para atuação, a partir da criação do Grupo de Integração para a Proteção da Amazônia (GIPAM), que opera nas instalações do Centro Gestor e Operacional

do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), em Brasília, DF. O GIPAM é composto de representantes do IBAMA, do ICMBio, da Polícia Federal, da ABIN, da FUNAI, da Agência Nacional de Mineração, do INCRA, do Serviço Florestal Brasileiro, da Polícia Rodoviária Federal, do INPE e do próprio CENSIPAM, e aplica metodologia científica própria para eleger entre todas as localidades afetadas pelos crimes ambientais, mais precisamente no que refere ao desmatamento e queimadas ilegais, aquelas que precisam de ações mais imediatas. Para isto, o GIPAM utiliza-se de meios de sensoriamento remoto, como satélites, radares, aerolevanteamento e o Sistema Aéreo Remotamente Pilotado (SARP) da Força Aérea Brasileira, observando, ainda, os seguintes critérios de campo:

- Presença de polígonos dentro de unidades de conservação ou terras indígenas;
- Polígonos localizados próximos a fragmentos florestais;
- Polígonos próximos a aglomerados urbanos (análise de acessibilidade/estradas);
- Proximidade dos polígonos a outros pré-existentes, de desmatamentos; e
- Análise da velocidade de crescimento do polígono do desmatamento.

Assim, esse trabalho multidisciplinar baseia-se na análise detalhada das informações de todos os órgãos, podendo contar, inclusive, com os dados das Secretarias Estaduais do Meio Ambiente para produzir um relatório semanal, que serve de base para todas as agências e militares, possibilitando o direcionamento dos esforços e a integração eficaz das ações por intermédio de um planejamento estratégico único" (Despacho no 210/SC-3.2/SC-3/CHOC/EMCFA-MD, em anexo).

55. Ademais, o Vice-Chefe de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa explicou também a importância da utilização das Forças Armadas nas situações previstas nos atos normativos questionados:

"(...) [É] possível afirmar que as Forças Armadas oferecem relevante contribuição para apoiar e otimizar as iniciativas dos órgãos de Segurança Pública e de proteção ambiental, tendo em vista seus atributos de comando e controle, logística, prontidão, capilaridade por todo o território nacional e infraestrutura. O envolvimento de efetivos e meios militares, como helicópteros, aeronaves diversas, navios, embarcações, viaturas e o estabelecimento de bases avançadas para apoio logístico, permite aos agentes alcançarem localidades que dificilmente conseguiriam de outro modo, em curto período de tempo e de forma segura, considerando-se a vasta dimensão do espaço da Amazônia Legal" (Despacho no 210/SC-3.2/SC-3/CHOC/EMCFA-MD, em anexo).

56. Nesse diapasão, a Procuradoria Federal junto ao Ibama destacou que a utilização das Forças Armadas, bem como de outras forças de segurança pública, é usual em operações realizadas pelo Ibama, em razão da necessidade que os fiscais da autarquia federal têm de suporte na repressão de crimes ambientais. Confira-se:

"[E]m verdade, o suporte logístico-operacional das Forças Armadas e de outras forças policiais é bastante corriqueiro nas operações realizadas pelo IBAMA, porquanto as infrações administrativas ambientais estabelecidas no Decreto nº 6.514/2008 (arts. 24 a 93) nada mais são do que um reflexo das capitulações criminais previstas na Lei nº 9.605/98 (arts. 29 a 69-A), usualmente denominada lei de crimes ambientais, de modo que se afigura necessária a presença de um aparato que possa não só reprimir o ilícito administrativo como também dar concretude a medidas que possam deflagrar o início da persecução penal em face dos infratores, sobretudo em áreas de grande vastidão, como a Amazônia, onde as Forças Armadas possuem unidades instaladas e bastante expertise em operações na floresta"

(INFORMAÇÕES n. 00432/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em anexo).

57. Registre-se que, em sua redação mais recente, o artigo 1º do decreto impugnado determina que "Fica autorizado o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias, no período de 11 de maio a 6 de novembro de 2020, na faixa de fronteira, *nas terras indígenas*, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal".

58. O arguente menciona em determinado trechos da petição inicial a questão referente às terras indígenas. Cabe, aqui, esclarecer que o artigo 34 do Estatuto do Índio expressamente autoriza o emprego das Forças Armadas para assegurar a proteção dessas terras. Confira-se: "O órgão federal de assistência ao índio poderá solicitar a colaboração das Forças Armadas e Auxiliares e da Polícia Federal, para assegurar a proteção das terras ocupadas pelos índios e pelas comunidades indígenas". É verdade que o artigo 34 transcrito não se aplica diretamente à situação aqui tratada. No entanto, é intuitivo que a atuação das Forças Armadas, nesse caso, se presta a garantir o próprio usufruto das terras pelos indígenas, que restaria parcialmente inviabilizado pela atuação ilegítima de terceiros infratores na área. De todo modo, quer-se, com a lembrança, demonstrar que já há previsão no ordenamento jurídico de que as Forças Armadas sejam empregadas em terras indígenas, no que, portanto, não há novidade no Decreto nº 10.341/2020.

59. Especificamente sobre a escolha das Forças Armadas para atingir o mister de reforçar o combate ao desmatamento e aos incêndios na região amazônica, é relevante aqui explicar o papel dessa instituição no contexto constitucional.

60. O propósito das Forças Armadas tem fundamento no 142 da Constituição, que atribui à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica a competência para a defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer dos poderes, da lei e da ordem. Confira-se:

"Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

61. No plano infralegal, as regras básicas para a garantia da lei e da ordem estão previstas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e atribui ao Presidente da República a competência para a fixação de diretrizes que nortearão esse trabalho (artigo 15). Também o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, "fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem" e determina ser "de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem" (artigo 2º).

62. A lei fixa diversos requisitos para o emprego das Forças Armadas para manter a ordem pública. A Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa aponta que o ordenamento estabeleceu condicionantes de ordem temporal, espacial e material para esse uso. Transcreve-se trecho da manifestação:

"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 nº 97/99). Aqui, o legislador restringiu a atuação das Forças somente às usualmente designadas de “**policimento 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 nº 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.** Prosseguindo no exame dos requisitos legais impostos, cumpre observar ainda que o mesmo § 4º do art. 15 da LC nº 97/99 limitou o emprego das Forças Armadas às ações “**necessárias**”, o que, salvo melhor juízo, significa que essa atuação não poderá ocorrer de forma ampla e irrestrita, mas somente naquilo que for necessário para alcançar o objetivo almejado e “assegurar o resultado das operações”.

A LC nº 97/99 também prevê que caberá à autoridade competente (o Chefe do Executivo estadual ou federal, conforme o caso), mediante ato formal, **transferir o controle operacional** dos órgãos de segurança pública para a autoridade encarregada das operações (§ 5º do art. 15 da LC nº 97/99 *c/c caput* do art. 4º do Decreto nº 3.897/2001)" (INFORMAÇÕES n. 00058/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, em anexo, destaques no original).

63. Assim, **o emprego das Forças Armadas no caso dos atos impugnados não viola a competência do Ibama** ou de qualquer outro órgão de proteção ambiental, mas foi utilizado com base no papel daquela instituição, constitucionalmente previsto, de poder ser utilizada na garantia da lei e da ordem, cujas regras estão previstas em lei complementar e foram detalhadas acima. É uma outra forma de atuação estatal voltada a dar concretude ao comando talhado no artigo 225 da Constituição, sem tolher ou diminuir o poder-dever dos órgãos de proteção ambiental, que devem continuar desempenhando suas competências legais.

64. Além de entender que o uso das Forças Armadas para auxiliar na fiscalização ambiental seria usurpadora das competências do Ibama, o que se mostrou ser equivocado, o arguente ainda indica que essa política seria ineficiente. Afirma o seguinte: "Sem histórico de atuação no combate ao desmatamento ilegal e dos focos de incêndio – por se tratar de funções estranhas ao rol de competências das Forças Armadas -, a Operação Verde Brasil 2 apresenta pouca efetividade, ao passo que, os número relativos à destruição da Amazônia Legal continuam a aumentar, sinalizando mais um ano de retrocesso na preservação do bioma Amazônia".

65. Tal afirmação vai de encontro aos dados apresentados pelo Vice-Chefe de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa no Despacho n. 210/SC-3.2/SC-3/CHOC/EMCFA-MD, que segue anexo a estas Informações. Tendo em vista esses dados, o Consultor Jurídico do Ministério da Defesa pontuou a necessidade de que "a efetividade ou não da Operação Verde Brasil 2 coordenada pelas Forças Armadas deve ser analisados à luz de seus resultados finais concretos (apreensões, eliminação de focos de incêndios etc)" (DESPACHO n. 01781/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU).

66. Como se observa, a matéria, para perfeita elucidação, necessitaria de **dilação probatória**. A alegação de enfraquecimento da proteção ao meio ambiente só seria aferível mediante provas, para que se comprovasse com dados o que o arguente afirma e o representante do Ministério da Defesa contesta. A questão, neste ponto, cuida de fatos, e não de direito.

67. Entretanto, em termos de distribuição de competências jurisdicionais, a solução de controvérsias de fato é reservada pela lógica constitucional aos processos subjetivos e é geralmente realizada

pelas instâncias ordinárias. Outro é o papel do Supremo Tribunal Federal, ao qual a Constituição reserva a competência para definir em caráter geral o sentido e o alcance das normas constitucionais.

68. Trazendo esse raciocínio para o caso dos autos, é certo que a Constituição exige a observância do princípio da eficiência pela Administração Pública (artigo 37). No entanto, a jurisdição constitucional concentrada não é o ambiente adequado para determinar se são verdadeiras as informações do arguente que refutariam que a máxima eficiência esteja sendo alcançada com a política pública adotada por meio dos atos impugnados pelo arguente da presente ADPF.

69. Sobre a relação entre a ADPF e a necessidade de definição prévia de fatos controvertidos, colhe-se lição doutrinária do Ministro Roberto Barroso:

"Analisando as funções estabelecidas na Constituição para os diferentes órgãos do Poder Judiciário, pode-se concluir que aos juízes de primeiro e segundo graus cabe, como regra, prestar jurisdição solucionando os casos concretos. Para isso, dentre outras atribuições, examinam provas a fim de apurar que fatos efetivamente se verificaram, e qual das versões disputadas pelas partes corresponde à realidade. A solução de controvérsias fáticas, portanto, é própria dos processos subjetivos e, de todo modo, está circunscrita às instâncias ordinárias de jurisdição. A ocupação central do Supremo Tribunal Federal é diversa: compete-lhe definir em caráter feral sentido e o alcance das normas constitucionais.

(...)

É certo que, eventualmente, o STF poderá necessitar de esclarecimentos sobre fatos relevantes para as questões jurídicas a serem decididas, motivo pelo qual a Lei nº 9.882/99 permite a realização de perícias e a oitiva de especialista, assim como já fizera a Lei nº 9.868/99. Situação diversa, porém, é aquela em que as partes ou interessados controvertem acerca de determinado fato e pretendem trazer a disputa ao STF, no bojo de uma ADPF. Nessa hipótese, não cabe ao Supremo Tribunal Federal levar a cabo uma instrução específica para decidir qual das versões relatadas corresponde à verdade. Mesmo porque, se ainda há dúvida acerca dos elementos fáticos, não parece possível determinar se há, ou mesmo se haverá - qualquer violação a preceito fundamental" (BARROSO, Luís Roberto. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: apontamentos sobre seus pressupostos de cabimento*. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (61), 2006, pp. 247-248).

70. Por fim, cabe lembrar a **decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4029** (Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 8/3/2012). Na ocasião, discutiu-se a constitucionalidade da lei que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). No que se assemelha a este processo, a requerente sustentou que a lei violou o artigo 225 da Constituição, argumentando que a criação da autarquia enfraqueceria a proteção ao meio ambiente, fragmentando a gestão ambiental integrada e fracionando e reduzindo o órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); sustentou ainda que seria desnecessária a criação da então nova autarquia, tendo em vista a existência prévia do Ibama, que realizaria, segundo seu entendimento, atribuições idênticas.

71. Especificamente sobre esses argumentos, o Ministro Relator registrou em seu voto a necessidade de que decisões sobre **gestão de políticas públicas ambientais** sejam tomadas por quem tem conhecimento especializado para tanto e foi apontado pela Constituição como responsável por isso. Na ementa, constou o posicionamento do Tribunal sobre o assunto, nos seguintes termos:

"Não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja



por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto" (trecho da ementa da decisão do Tribunal Pleno na ADI 4029, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 8/3/2012).

72. Por isso, entende-se que também por esse motivo não merece prosperar o pedido autoral. O decreto atacado é resultado do legítimo exercício do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Poder Executivo Federal, previsto no artigo 84, inciso VI, da Constituição.

73. Nesse sentido, como explicou o Ministro Luiz Fux na decisão proferida nos autos da ADI 6.457, "Em diversas oportunidades, os Presidentes da República têm empregado as Forças Armadas no exercício de suas missões constitucionais, para fins que escapam ao objeto específico da intervenção e dos estados de defesa e de sítio, sem que haja qualquer violação a normas constitucionais" (ADI 6457 MC, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 12/06/2020). Como aclarou o Ministro na decisão, tais decretos presidenciais se fundamentam nos artigos 84 e 142 da Constituição, bem como no artigo 15 da Lei Complementar 97/99.

74. Nesse contexto, no exercício de suas competências constitucionalmente atribuídas, como relatado acima, o Presidente da República editou o Decreto nº 10.341/2020. Tendo em vista o disposto no decreto, o Ministro de Estado da Defesa editou a Portaria nº 1.804/GM-MD.

75. Como explicado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, tanto o decreto quanto a portaria são aspectos de política pública adotada pelos atuais governantes, que definiram como "apropriado e necessário empregar as Forças Armadas para o incremento da repressão aos delitos ambientais, especialmente no que tange ao combate ao desmatamento ilegal e no combate aos focos de incêndio" (Nota SAJ nº 354/2020/CGIP/SAJ/SG/PR).

76. Nesse sentido, transcreve-se trecho de manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil que esclarece a motivação estatal para a escolha dessa forma de atuação:

"Ora, como é de conhecimento, a Amazônia Legal é uma região prioritária para o Estado Brasileiro, dado que ela abriga uma riqueza imensurável em toda a sua diversidade biológica. Por outro lado, sabe-se que a ocorrência de delitos ambientais tem sido uma preocupação constante do Governo Federal e dos Estados da Federação, no sentido de que sejam combatidos à exaustão, para garantir a preservação do bioma amazônico e para viabilizar o desenvolvimento da região de maneira ordenada e em consonância com a legislação ambiental.

Neste sentido, cabe recordar que o Governo Federal transferiu recentemente o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República (Decreto 10.239, de 11 de fevereiro de 2020), a evidenciar o entendimento de que a proteção da fauna e da flora daquela região vai além da preocupação setorial daquele referido ministério, sendo esta uma questão de interesse central do Estado Brasileiro, inclusive por questões de soberania nacional.

Assim, no contexto das ações empreendidas pelo citado Conselho Nacional da Amazônia Legal, considerou-se apropriado e necessário empregar as Forças Armadas para o incremento da repressão aos delitos ambientais, especialmente no que tange ao combate ao desmatamento ilegal e no combate aos focos de incêndio, sejam eles de origem criminosa ou não.

Trata-se de uma ação de grande relevância para a proteção daquele bioma e que tem recebido total atenção das Forças Armadas, as quais têm usado todo o aparato de material e de pessoal disponível para reprimir delitos ambientais na região, sempre

em articulação com os órgãos de segurança pública e com as entidades públicas de proteção ambiental, inclusive o IBAMA.

Desta maneira, não se vê de que forma a atuação legítima do Governo em reforçar o combate ao desmatamento e aos incêndios na região amazônica por meio do emprego das Formas Armadas possa representar uma violação a algum preceito fundamental, pois, pelo contrário, só reforça o compromisso do Poder Público de conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preceituado pelo art. 225 da Constituição Federal" (Nota SAJ nº 354/2020/CGIP/SAJ/SG/PR, em anexo).

77. Em conclusão, ante todo o exposto, constata-se que não há causa para o deferimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 10.341/2020 e da Portaria nº 1.804/GM-MD.

78. Assim, se superada a preliminar de não cabimento da ADPF neste caso, espera-se que o mérito seja julgado improcedente.

### II.3 - DA MEDIDA CAUTELAR

79. Passa-se a demonstrar a ausência dos pressupostos para concessão da medida cautelar pleiteada, consistente na suspensão da eficácia dos atos normativos impugnados.

80. No caso, não se constata a probabilidade do direito que o arguente pretende ver provisoriamente satisfeito (*fumus boni iuris*). Ao contrário, verifica-se que a argumentação utilizada na petição inicial se baseia em ilações, informações incomprovadas e conclusões subjetivas, como se demonstrará pelos exemplos transcritos a seguir.

81. Quanto às **ilações**, dá-se como exemplo o seguinte trecho da inicial: "o comando da Operação Verde Brasil 2 ignora orientações técnicas que teriam o potencial de causar uma repercussão mais positiva em termos de repressão aos crimes ambientais". A título de **informação incomprovada** na petição, transcreve-se a seguinte afirmação da peça: "Tem-se, ainda, que a maior parte dos incêndios está ligada à atividade humana, o que enfatiza a necessidade de fiscalização". Como exemplo de **conclusão subjetiva**, retira-se da petição que "os últimos dados sobre a conservação do ambiente no Brasil, particularmente à preservação da Amazônia Legal, demonstram preocupação para com os rumos da política ambiental".

82. Ainda, faltam elementos que evidenciem o perigo que eventual prestação jurisdicional tardia representa para a efetividade da jurisdição (*periculum in mora*). A parte autora não se desincumbiu de seu ônus de comprovar o perigo da demora conforme definido no art. 300 do CPC/2015 ("dano ou risco ao resultado útil do processo"). Novamente, baseou-se em conjectura para concluir pelo preenchimento do requisito.

83. Confira-se a explicação empregada pelo arguente para a tentar demonstrar a presença do perigo da demora no caso, que se transcreve integralmente: "(o perigo da demora neste caso) decorre diretamente da real possibilidade de ocorrência de danos irreparáveis ao meio ambiente equilibrado, que se incrementa a cada dia com o aumento do desmatamento e de focos de queimada sem o devido enfrentamento pelas políticas públicas". Percebe-se, pela falta de fundamentação concreta, que a "real possibilidade" apontada não se baseia em evidências, mas em suposições.

84. Portanto, não se constata, objetivamente, o perigo da demora neste caso, razão pela qual a cautelar não merece deferimento.

### III - ENCAMINHAMENTO

85. São essas as considerações tidas por pertinentes e as quais proponho sejam apresentadas ao Colendo Supremo Tribunal Federal a título de informações na ADPF 735.

Brasília, 8 de setembro de 2020.

MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO  
ADVOGADA DA UNIÃO

#### ANEXOS:

1. COTA n. 03796/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU; da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama;
2. Despacho n. 210/SC-3.2/SC-3/CHOC/EMCFA-MD, do Vice-Chefe de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa;
3. INFORMAÇÕES n. 00058/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério Da Defesa;
4. DESPACHO n. 01781/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, do Consultor Jurídico do Ministério da Defesa;
5. INFORMAÇÕES n. 00432/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama;
6. Nota Informava nº 8316477/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO, da Coordenação De Operações De Fiscalização do Ibama;
7. Nota SAJ nº 354/2020/CGIP/SAJ/SG/PR, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil.

---

Documento assinado eletronicamente por MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 490013630 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO. Data e Hora: 08-09-2020 17:26. Número de Série: 17411433. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

---

**DESPACHO n. 00380/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**NUP: 00692.002859/2020-64 (REF. 0101942-88.2020.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: PARTIDO VERDE (EXECUTIVA MUNICIPAL) E OUTROS**

**ASSUNTOS: ADPF 735**

1. Estou de acordo com as INFORMAÇÕES n. 00214/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra da Exma. Advogada da União, Maria Carla de Avelar Pacheco.

2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União

Brasília, 08 de setembro de 2020.

DENNYS CASELLATO HOSSNE

Advogado da União

Consultor da União

---

Documento assinado eletronicamente por DENNYS CASELLATO HOSSNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493436918 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DENNYS CASELLATO HOSSNE. Data e Hora: 08-09-2020 17:28. Número de Série: 65607654994149888375490052149. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

---

**DESPACHO n. 00781/2020/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00692.002859/2020-64 (REF. 0101942-88.2020.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: PARTIDO VERDE (EXECUTIVA MUNICIPAL) E OUTROS**

**ASSUNTO: ADPF 735**

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO n. 00380/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, as **INFORMAÇÕES n. 00214/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra da Dra. Maria Carla de Avelar Pacheco, Advogada da União.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 08 de setembro de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

GIORDANO DA SILVA ROSSETTO

Advogado da União

Consultor-Geral da União Substituto

---

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493602344 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GIORDANO DA SILVA ROSSETTO. Data e Hora: 08-09-2020 22:18. Número de Série: 17347821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

**PROCESSO Nº 00692.002859/2020-64 (REF. 0101942-88.2020.1.00.0000)**

**ORIGEM:** STF – Ofício nº 2692/2020, de 1º de setembro de 2020.

**RELATORA:** MIN. CÁRMEN LÚCIA

**ASSUNTO:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 735

### Despacho do Advogado-Geral da União nº 486

**Adoto**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES nº 00214/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pela Advogada da União Dra. MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO.

Brasília, 09 de setembro de 2020.

JOSE LEVI MELLO  
DO AMARAL  
JUNIOR

Assinado de forma digital  
por JOSE LEVI MELLO DO  
AMARAL JUNIOR  
Dados: 2020.09.10 11:44:05  
-03'00'

**JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR**  
**Advogado-Geral da União**