



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 760/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

ARGUMENTOS: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO E OUTROS

ADVOGADOS: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTROS

INTERESSADO: UNIÃO FEDERAL

PROCURADOR: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

PARECER AJCONST/PGR Nº 337584/2021

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA. IMPUGNAÇÃO A ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DO IBAMA, DO ICMBIO E DA FUNAI NA COIBIÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM O ATUAL



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

CENÁRIO DE DESMATAMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELAS ARGUMENTES.

1. Não cabe ADPF para impor ao Poder Executivo modo específico de enfrentamento do problema de desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, dentre as várias escolhas políticas possíveis sobre o tema.
2. A definição, a execução e a gestão de políticas públicas de proteção ambiental, orientadas pela normatização constitucional e infraconstitucional, são atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com *expertise* específica.
3. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política ambiental demanda o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade.
4. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.
5. Inviabiliza o conhecimento da ADPF a necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ostenta natureza jusfundamental, atribuindo-se ao poder público e a toda sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

9. As informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas que têm sido adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

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

11. O acolhimento dos pedidos formulados, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

órgãos do Poder Executivo “*que executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm*”, efetuem a “*fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o consequente atingimento das metas climáticas*”, com imposição de metas e resultados a serem alcançados e apresentação de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

12. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm sendo adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), contra “atos omissivos e comissivos perpetrados pela União, incluindo-se o Ministério do Meio Ambiente (‘MMA’), e por entidades administrativas federais (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – ‘IBAMA’, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ‘ICMBio’ e Fundação Nacional do Índio – ‘FUNAI’)”; atos estes que têm ocasionado o ‘expressivo e sem precedentes aumento dos índices de desmatamento, queimadas e incêndios na Amazônia em 2019 e em 2020, inclusive em níveis ainda mais assustadores dentro de Terras Indígenas (“TIs”) e Unidades de Conservação (“UCs”) federais – de responsabilidade direta da União’ (peça 1, p. 5).

Alegam paralisação e inviabilização do *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal* (PPCDAm) nos anos de 2019 e 2020, afirmando advirem disso consequências negativas irreversíveis nos âmbitos local e regional, dada a “redução e eliminação de serviços ecossistêmicos prestados pelas florestas, especialmente do ciclo hidrológico, essencial para o abastecimento de água da população, a manutenção da qualidade de vida e o desenvolvimento de atividades econômicas relevantes, como agricultura e indústria, altamente dependentes das chuvas oriundas do bioma”; e global, pela contribuição do desmatamento ao desequilíbrio climático mundial (p. 6).

Relatam que, em 2019 e 2020, o poder público federal “abandonou o PPCDAm, deixando de executar essa política pública de Estado de caráter essencial



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

voltada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal e, assim, ao atingimento das metas climáticas brasileiras” (p. 12).

Indicam como preceitos fundamentais violados o núcleo essencial do direito fundamental das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição da República, art. 225), a dignidade humana (CF, art. 1º, III), os direitos fundamentais à vida e à saúde (CF, arts. 5º e 196), os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais (CF, arts. 215, 216 e 231 e ADCT, art. 68) e os direitos fundamentais das crianças e adolescentes (CF, art. 227).

Reputam ter o governo federal descumprido tarefas constitucionais, sobretudo o *“dever de zelar e conservar o patrimônio público (artigo 23, I); dever de proteger os bens de valor cultural e as paisagens notáveis (artigo 23, III); dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição (artigo 23, VI); dever de preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, VII); dever geral de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (artigo 225); dever de não degradar o meio ambiente (artigo 225); deveres de precaução e de prevenção (artigo 225); dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (artigo 225, § 1.º, I); dever de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País (artigo 225, § 1.º, II); dever de atuar para proteger espaços territoriais especialmente protegidos (artigo 225, § 1.º, III); dever de proteger a fauna e a flora e dever de não realizar práticas que coloquem em risco sua função ecológica*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(artigo 225, § 1.º, VII); dever de fiscalizar e controlar atividades danosas e ilícitas contra o meio ambiente (artigo 225, § 3.º); dever de proteger a Amazônia enquanto patrimônio nacional (artigo 225, § 4.º); dever de combate à emergência climática (artigo 225); dever de proteger as TIs (artigo 231); dever de proteger os demais territórios e demais direitos de povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216); e dever de prioridade absoluta a crianças e adolescentes (artigo 227)” (p. 13-14).

Afirmam haver um quadro de *“violação massiva e generalizada de direitos fundamentais”*, em decorrência dos seguintes fatores: *“(i) atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais; (iii) inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública; (iv) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (v) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (vi) a “extinção branca” do PPCDAm” (p. 14-15).*

Após apresentarem um panorama contextual sobre a importância da Amazônia brasileira nas perspectivas do equilíbrio climático mundial, da preservação da diversidade ecológica, da proteção a unidades de conservação e territórios indígenas e de comunidades tradicionais, ressaltam a relevância das ações de contenção ao avanço do desmatamento, dos níveis de degradação, das queimadas e incêndios florestais, por meio do já referido



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PPCDAm. Sustentam estar a região da Amazônia passando por um *“acelerado processo de desmatamento predatório, que já eliminou 19% de sua cobertura florestal original”*, de forma a se aproximar de um *“ponto de não retorno”*, em que são previstas *“mudanças irreversíveis, com irremediáveis perdas aos serviços ecossistêmicos”* (p. 15- 20).

Traçam um histórico-evolutivo dos índices de desmatamento e de degradação florestal, bem como das respectivas políticas de combate, e apresentam dados orçamentais para retratar um quadro de redução de políticas públicas ambientais e de gastos discricionários a elas afetos, com inexecução de recursos disponíveis por parte de órgãos federais de controle – MMA, IBAMA, ICMBio e FUNAI –, de desmantelamento do Fundo da Amazônia e de descumprimento do PPCDAm; quadro que teria se agravado substancialmente no período de 2019-2020 (p. 23-52).

Relatam a ocorrência de supostas irregularidades consistentes em (i) afastamento da autonomia técnica e gerencial dos órgãos de controle mediante a sua subordinação à atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem (GLO), de menor efetividade ambiental; (ii) desregulamentação e enfraquecimento contínuo de normas infralegais ambientais, citando como exemplo o Decreto federal 9.760/2019, objeto da ADPF 755/DF; (iii) acúmulo e paralisação de processos sancionatórios administrativos no IBAMA e no ICMBio, sobretudo a partir de outubro de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2019; (iv) *“ataques diretos ao Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), principal órgão de monitoramento do desmatamento no Brasil”*, mediante a exoneração do s Diretor-Presidente e demissão da Coordenadora Geral de Observação da Terra; (v) supressão de estruturas essenciais do IBAMA, com a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, e a transferência da Agência Nacional de Águas e do Serviço Florestal Brasileiro, respectivamente, para o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Agricultura, operada pela da Lei 13.844/2019 e pelo Decreto 9.672/2019, a caracterizar a *“eliminação de todas as instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA”*, numa verdadeira *“extinção branca do PPCDAm”* (p. 53-70).

Acostam dados gerais do INPE para demonstrar um aumento histórico do desmatamento florestal na Amazônia, no período de 2019-2020, com descontrole público da degradação especialmente em terras indígenas e unidades de conservação federais (p. 71-76).

Pretendem que seja determinada pela Suprema Corte a efetiva implementação do PPCDAm, por considerarem essa uma política pública consolidada e essencial, cuja inexecução *“gera a impossibilidade de garantir a proteção do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais direitos fundamentais em questão”* (p. 138).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Postulam o deferimento de medida cautelar, nos seguintes termos
(p. 140-141):

(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 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;

(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;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

Ainda na via da cautelar, diante da “gravidade do quadro de absoluta insuficiência estrutural das entidades públicas para combater o desmatamento na Amazônia”, pugnam para que (p. 141):

(...) seja determinado à União que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, nos autos e em sítio eletrônico da internet por ela designado, plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária e de recursos humanos, conforme proposta de viabilidade a ser apresentada pela União, em níveis tais que se permita cumprir com suas atribuições legais voltadas ao combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas Áreas Protegidas, conferindo-se, para todos os atos (tanto a apresentação do plano de fortalecimento institucional, como sua execução), ampla transparência ativa das informações, mecanismos de participação pública e demais instrumentos que julgar necessários para garantir o controle social sobre tais atos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Relativamente ao acompanhamento da cautelar, a fim de assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, requerem sejam deferidas, ainda, as seguintes medidas processuais (p. 142-143):

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

(iv) Com a finalidade de garantir a transparência e a participação da sociedade brasileira, detentora dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à vida digna e à vida, bem como aos grupos específicos cujos direitos fundamentais encontram-se versados na presente demanda – como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e crianças e adolescentes –, bem como para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros: requerem seja determinado à União e às entidades federais IBAMA, ICMBio e FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal que apresentem em Juízo e em sítio eletrônico da internet, a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão à sociedade brasileira, de periodicidade mensal, se possível ilustrados por mapas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos cautelares determinados por esse e.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), ao qual deve ser dada ampla publicidade;

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

(vi) Ademais, considerada a relevância da presente demanda para toda a sociedade brasileira, em suas presentes e futuras gerações: requerem que, ao longo da tramitação do processo, sejam adotadas todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais, inclusive por meio de, por exemplo, audiências e reuniões públicas, reuniões preparatórias, oitiva de especialistas ou outros mecanismos que Vossa Excelência entenda adequados para a garantia da efetividade do processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em caráter definitivo, pedem que seja determinada a manutenção das providências cautelarmente deferidas, com a determinação de que seu cumprimento não comprometa a efetividade das ações do Poder Público federal nos demais biomas e em suas demais áreas de atuação para além do desmatamento e tampouco *“impeça a tramitação regular de ações judiciais em primeiro e segundo graus relacionadas ao combate ao desmatamento e outras atividades ilegais na Amazônia, uma vez que tais ações, se porventura existentes, voltam-se a debater situações fáticas objetivas, usualmente restritas a determinada localidade, sem efeitos irrestritos e vinculantes de alcance nacional”* (p. 148).

Adotado o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, foram requisitadas informações da Presidência da República, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI (peça 61).

O IBAMA informou que a redução das autuações nos últimos anos encontra-se dentro dos parâmetros normais e se deve à pandemia de Covid-19, que trouxe impacto negativo sobre as ações de fiscalização, em especial por inviabilizar o escalamento ou recrutamento de servidores de grupos de risco – maiores de 60 anos, imunodeficientes ou com doenças crônicas ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

graves, gestantes ou lactantes, incluindo os que habitem a mesma residência de pessoas em tais situações (peça 84).

Noticiou a necessidade de recomposição da força de trabalho da autarquia, razão pela qual tem buscado obter autorização junto ao Ministério da Economia para a realização de concurso público para provimento de 2.311 cargos. Esclareceu haver investimentos da ordem de R\$ 211 milhões no Fundo da Amazônia nos últimos anos, disponibilizados para a execução de projetos como o PROFISC I (2016-2018), o PROFISC IB (2018-2021) e o PREVFOGO (2014-2020), os quais não observaram impacto no desembolso de valores solicitados ao Fundo.

Afirmou ser normal a utilização das Forças Armadas na GLO em operações de fiscalização ambiental na Amazônia, não havendo interferência nas competências legais do Instituto.

Rebateu as alegações de desregulamentação ambiental abusiva e de falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm. Quando à primeira, esclareceu que o Decreto 9.760/2019 não trouxe prejuízo ao processo sancionador ambiental e tampouco acarretou a liberação completa e irrestrita da exploração de atividades impactantes de cultivo de cana-de-açúcar e exportação de madeira nos biomas Amazônia e Pantanal, as quais devem observar todo o arcabouço



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

normativo ambiental, sobretudo o licenciamento. No que diz com a transparência, acostou dados e informações sobre ações fiscalizatórias e seus resultados divulgadas ao público pelo portal eletrônico do Instituto.

O INPE trouxe informações sobre os sistemas de monitoramento do desmatamento da Amazônia, quais sejam, o Sistema PRODES, responsável por disponibilizar o inventário anual de perda de floresta primária por utilização de imagens de satélites para permitir o cálculo das taxas anuais de desmatamento; e o Sistema DETER, voltado primordialmente ao apoio às ações de fiscalização e ao controle do desmatamento e da degradação florestal, cujos resultados *“permitem que toda a sociedade possa acompanhar em tempo ‘quase real’ a ocorrência de desmatamentos na Amazônia brasileira”*, por meio da disponibilização pública na plataforma Terrabrasilis (peça 89).

A Presidência da República suscitou preliminares de não cabimento da arguição, por (i) estarem o pedido e a causa de pedir abrangidos por outros processos em curso na Corte, a saber, ADPF 708 (Rel. Min. Roberto Barroso), ADPF 735 (Rel. Min. Cármen Lúcia), ADPFs 743 e 746 (Rel. Min. Marco Aurélio), ADPFs 747 e 755 (Rel. Min. Rosa Weber), ADO 54 (Rel. Min. Cármen Lúcia) e ADO 59 (Rel. Min. Rosa Weber), as quais se encontram em estágio mais avançado de tramitação, inclusive realizadas audiências públicas em muitas delas; (ii) impugnar atos secundários de natureza administrativa e situações concretas e individuais, insuscetíveis de configurar violação direta e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

literal do texto constitucional; e (iii) não atender ao requisito da inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade (princípio da subsidiariedade), tendo em vista buscar a arguição condenar a União ao cumprimento de obrigações de fazer e não fazer, e não à declaração de inconstitucionalidade de atos normativos (peça 95).

No mérito, elidiu a tese do “estado de coisas inconstitucional” na gestão ambiental brasileira, com o argumento de não estar caracterizado um quadro contundente de violência injustificável e reiterada ao bem jurídico-constitucional. Nesse sentido, apresentou notas técnicas e informações de órgãos federais de controle relativamente ao PPCDAm, a fim de afastar as alegações de omissão e deficiência institucional na execução de políticas públicas de combate ao desmatamento e aos incêndios na Amazônia Legal. Ponderou que o acolhimento da pretensão deduzida implicaria interferência do Judiciário na implementação de políticas públicas, em ofensa ao princípio da separação de Poderes.

O Ministério do Meio Ambiente apresentou informações sobre o cumprimento do PPCDAm e do novo Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, o qual incorporou os eixos do PPCDAm, do PPCerrado e do PLANAVEG, dando continuidade às atividades que estavam em andamento. Relacionou as ações e as medidas fiscalizatórias adotadas com vistas ao cumprimento de deveres internacionais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

assumidos pela União em matéria de redução da emissão de gases que contribuem para o efeito estufa (peça 109).

Informou, ainda, a edição dos seguintes atos federais em matéria de proteção ambiental: (i) Decretos 9.992/2019 e 10.424/2020, que suspenderam o uso do fogo no território nacional por 60 e 120 dias, respectivamente; (ii) Decreto 10.142/2019, que recriou a Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG); (iii) Decreto 10.341/2020, que autorizou o emprego das Forças Armadas na GLO em ações ambientais; (iv) Portaria 288/2020 do MMA, que instituiu o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (*Floresta+*), voltado a fomentar a manutenção de áreas ambientais com cobertura de vegetação nativa, compensando quem protege recursos naturais, além de outras medidas em prol da preservação de áreas verdes; e (v) Portaria 518/2020, que instituiu o programa “*Floresta + Carbono*”, para incentivar o mercado de créditos de carbono de floresta nativa.

Sobre o aumento dos focos de incêndio na Amazônia e no Pantanal, reportou-se a nota técnica do IBAMA (Nota 40/2020/PREVFOGO/DIPRO) que atribui o fenômeno às condições climáticas que facilitam sua propagação e dificultam o controle e a extinção. Justificou o apoio das Forças Armadas em GLO nas atividades de fiscalização ambiental, o qual seria decorrente da negativa de auxílio das polícias militares estaduais. Reiterou as informações



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prestadas pelo IBAMA acerca da transparência de dados sobre cumprimento do PPCDAm e da redução de autuações ambientais.

Quanto à execução orçamentária, asseverou que os empenhos feitos pelo Ministério estão muito próximos ao limite autorizado e esclareceu haver 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”*. Além disso, afirmou que *“a soma dos valores orçamentários do IBAMA e do ICMBio revela que o percentual empenhado, por essas unidades representava 65,9% do total empenhado, em 2015, chegando a 89,4%, em 2019, o que denota a priorização que essas unidades receberam por parte da gestão central deste Ministério, e que, em 2020, de todo o valor já empenhado pelo MMA, 85,8% está concentrado naquelas duas Autarquias, que são a linha de frente na implementação das políticas públicas para a preservação e a conservação do meio ambiente”*.

Informou não terem as carências de estrutura e pessoal do IBAMA e do ICMBio relação direta com a atual gestão, mas resultarem de muitos anos de limitações orçamentárias sofridas pelas autarquias, não havendo como solucionar um problema de expressivo déficit orçamentário via concessão de medida liminar em ADPF. Defendeu as reestruturações administrativas do Ministério, com a transferência da ANA e do SFB para outras pastas, medidas que *“implicam o mero deslocamento de setores internos dentro da estrutura do*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

próprio Poder Executivo Federal, sem que houvesse qualquer alteração na proteção legal tanto dos recursos hídricos como das florestas”.

Sobre o Fundo da Amazônia, esclareceu que a necessidade de mudança na estrutura organizacional decorreu de irregularidades apontadas em auditorias, e que o Ministério do Meio Ambiente “*tem envidado esforços junto aos principais doadores, a fim de encontrar modelo de gestão do fundo que permita melhor controle sobre a utilização dos recursos e visibilidade dos benefícios gerados para o meio ambiente”*, inexistindo até o momento qualquer omissão por parte da União.

O ICMBio acostou informações detalhadas sobre a atuação institucional e o complexo de ações por ele desenvolvidas, a incluir dados orçamentários e administrativos dos órgãos ambientais (peças 112-113).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição, diante (i) da inadequação da via processual objetiva; (ii) da inobservância do princípio da subsidiariedade; (iii) da inviabilidade de investigação probatória em fiscalização objetiva de constitucionalidade; e (iv) da ausência de questão constitucional controvertida, uma vez que os pedidos deduzidos se voltam à adoção de providências administrativas, ao cumprimento de normas legais e ao reconhecimento de situações específicas em tema de gestão



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ambiental, com possibilidade de ofensa apenas mediata ou indireta ao texto constitucional (peças 116-119).

No mérito, defendeu a ausência dos pressupostos processuais de concessão da medida cautelar, asseverando que a tutela judicial buscada na ADPF esbarraria no princípio da separação de Poderes, dado que envolveria a idealização e a implementação de políticas públicas, tarefas que se inserem no campo de atuação do Poder Executivo. Reiterou informações prestadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente, relativas ao cumprimento do PPCDAm e do Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, às ações de preservação ambiental realizadas em prol da tutela da Amazônia Legal e à execução orçamentária do MMA.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, destaque-se o volume de ações de controle concentrado complexo e, por vezes, com determinação de manifestação da Procuradoria-Geral da República com prazo assinado em horas, bem como o esforço desta gestão em emprestar a maior celeridade e eficiência possível na tramitação desses processos, de maneira que nos últimos dois anos a PGR reduziu o acervo de processos de controle concentrado na PGR em cerca de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

70% e diminuiu a ocorrência de requisições e retornos de autos sem manifestação em cerca de 90%.

Esta arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto um conjunto amplo de *“atos omissivos e comissivos perpetrados pela União, incluindo-se o Ministério do Meio Ambiente (‘MMA’), e por entidades administrativas federais”*, ou seja, o IBAMA, o ICMBio e a FUNAI, dos quais decorreria um aumento expressivo de queimadas, incêndios e índices de desmatamento na Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020.

Os arguentes apontam um suposto quadro de desmonte da política de combate ao desmatamento na região amazônica, com paralisação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), redução da execução orçamentária e, de modo geral, falta de empenho das autoridades e órgãos federais competentes em fortalecer ações tidas como essenciais à tutela do meio ambiente.

A despeito da indubitável relevância social da temática trazida a exame da Corte, a sua apreciação não se mostra compatível com o escopo da ADPF, em razão da natureza dos pedidos formulados, da não observância do princípio da subsidiariedade e de ofensa meramente reflexa ou indireta ao texto constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. NÃO CONHECIMENTO DA ADPF

A ADPF é ação constitucional dirigida a preservar a integridade do núcleo básico da Constituição Federal em face de atos do poder público presumivelmente lesivos a preceitos constitucionais tidos por fundamentais.

A despeito da amplitude do art. 1º da Lei 9.882/1999 – a arguição é mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público, normativo ou não, abstrato ou concreto, anterior ou posterior à Constituição Federal, estadual ou municipal, de qualquer órgão ou entidade, dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário –, seu objeto é limitado pelo art. 4º, § 1º, da mesma lei, que atrela o cabimento da ação à falta de outro meio jurídico-processual com aptidão para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade).

Trata-se de ação que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para examinar atos variados do Poder Público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.

Tal cruzamento, propiciado pela largueza conceitual de sua configuração, foi demarcado em precedentes que se formaram ao longo dos anos, desde a edição da Lei 9.882/1999.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conquanto o *caput* do art. 1º daquele diploma preveja a propositura da ADPF não só para reparar lesão a preceito fundamental, mas também para evitá-la, há de ser indicado o ato – omissivo ou comissivo – do poder público questionado (Lei 9.882/1999, art. 3º, II).

Em se tratando de omissão, a petição inicial da ADPF há de explicitar, claramente, quais atos do poder público deveriam ser praticados, demonstrando como a referida omissão seria causa direta da alegada lesão a preceito fundamental.

Dirige-se esta arguição, de forma ampla, contra um conjunto de *“atos omissivos e comissivos perpetrados pela União, incluindo-se o Ministério do Meio Ambiente (‘MMA’), e por entidades administrativas federais”*, nomeadamente o IBAMA, o ICMBio e a FUNAI, por meio dos quais se teria produzido um aumento expressivo de queimadas, incêndios e índices de desmatamento na Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020.

Tais atos omissivos e comissivos haveriam acarretado (i) drástica queda no número de autuações ambientais pelos órgãos de fiscalização e controle (IBAMA, ICMBio e FUNAI), de 31% no ano de 2019 e de 43% no ano de 2020; (ii) inexecução do orçamento disponível para combater o desmatamento na Floresta Amazônia e congelamento do financiamento do PPCDAm; (iii) paralização do Fundo da Amazônia; (iv) utilização das Forças



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Armadas em GLO para fiscalização ambiental; (v) enfraquecimento da regulamentação infralegal; e (vi) perda de transparência e ausência de publicação de informações acerca das ações do PPCDAm.

Na situação descrita pelos arguentes, embora imputem uma falha estrutural à atuação do Governo Federal no combate aos desmatamentos e aos incêndios ocorrentes na Floresta Amazônica, não deixam de reconhecer a existência de instrumentos legais e administrativos destinados a lidar com tal situação, além do próprio PPCDAm. Esse foi criado em 2004 e representou ação coordenada do Governo Federal visando a redução dos índices de desmatamento na Amazônia.

Hoje, tais atividades são desenvolvidas no âmbito da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, a quem hoje compete *“propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas”*, além de *“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”* (art. 2º, I e II, do Decreto 10.142/2019).

À guisa de exemplo, pode-se citar outras iniciativas do Executivo Federal em torno do tema trazido à baila pelos autores:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- Decretos 10.424, de 15 de julho de 2020, e 10.735, de 28 de junho de 2021, que suspendem temporariamente a permissão de uso do fogo em práticas agropastoris e florestais, em todo território nacional;
- Portaria 288, de 2 de julho de 2020, do Ministério do Meio Ambiente, que institui o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (Floresta+), destinando mais de R\$ 500.000.000,00 para atividades de melhoria e conservação de áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa ou sujeitas à sua recuperação;
- Decreto 10.341, de 6 de maio de 2020, que 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.

A omissão inconstitucional configura-se quando o poder público deixa de cumprir determinado mandamento constitucional que lhe é dirigido e, em razão de sua mora, o exercício do direito fica impossibilitado.

Em circunstâncias nas quais se vislumbram ações do Poder Público tendentes a minimizar ou frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, ainda que não do modo que se entende adequado pelos arguentes, reconhecer uma mora ou omissão na adoção de medidas administrativas representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, o que não é compatível com o objeto da ADPF, nem com a função jurisdicional.

No julgamento da ADO 22, que tratava da regulamentação da restrição à publicidade de bebidas alcoólicas (art. 220, § 4º, da CF/1988¹), o STF decidiu de modo semelhante, afirmando não se estar ali diante de omissão, mas de opção legislativa quanto ao modo de disciplinamento da matéria em questão. É o que se verifica da ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. REGULAMENTAÇÃO DE PROPAGANDA DE BEBIDAS DE TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A TREZE GRAUS GAY LUSSAC (13º GL). AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAR O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR POSITIVO, SUBSTITUINDO-SE AO PODER LEGISLATIVO NA DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS ADOTADOS NA APROVAÇÃO DAS NORMAS DE PROPAGANDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS: PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. DECISÃO COM EFEITOS VINCULANTES. (ADO 22, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 3.8.2015.)

1 *Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...) § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É possível fazer paralelo, ainda, com a decisão proferida por esse Tribunal na ADO 6, em que assentado não cabimento dessa via para discutir o mérito de lei editada a partir de norma constitucional reputada, pelo então requerente, carente de complementação legislativa. Tratava-se, ali, da regulamentação do preceito constitucional que estabelece a remuneração de policiais civis por meio de subsídios. Disse o Relator, em seu voto:

(...) O Plenário desta Corte, ao analisar a questão posta nos autos, consignou a prejudicialidade da ação pela existência de leis que instituíram as remunerações das categorias apontadas através de subsídios.

Desta forma, constato que o embargante pretende discutir o mérito de leis existentes através da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que não é o meio processual adequado a tal pretensão. (...)

(ADO 6-Segundos ED/PR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 5.9.2016)

Esta ação tem como objeto supostas ações e omissões do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI em relação à adoção de medidas de combate ao desmatamento na Floresta Amazônica.

Formulam os arguentes pedidos voltados ao refazimento ou à promoção de ajustes das políticas de proteção ambiental, como a execução “efetiva e satisfatória” do PPCDAm em “níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal e o conseqüente atingimento das metas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

climáticas brasileiras assumidas perante a comunidade global”; a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia, com imposição de metas específicas para atingimento nos anos de 2021 e 2022; a redução efetiva e contínua do desmatamento em terras indígenas e unidades de conservação federais; o incremento da punibilidade de infrações ambientais contra o desmatamento ilegal; entre outros.

O acolhimento da pretensão demandaria, de algum modo, juízo acerca do conjunto de normas e estratégias administrativas adotadas pelo Governo Federal no contexto do combate ao desmatamento ilegal no Brasil, para verificação de seu acerto ou suficiência.

A confirmar a inviabilidade e a improcedência do pleito, o Supremo Tribunal Federal tem adotado postura de autocontenção quando provocado com demandas direcionadas a impor aos demais Poderes medidas específicas. Esse entendimento foi por diversas vezes reiterado pelo STF no contexto de crise sanitária ocasionada pela Covid-19, em que inúmeras ações de controle concentrado foram propostas com o objetivo de que o Judiciário impusesse ao Poder Executivo um determinado modo de agir ou uma determinada política pública relacionada ao enfrentamento da crise.

Assim, por exemplo, ao negar seguimento à ADPF 671, em que requerido provimento que, diante de uma alegada omissão do poder público



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de todas as esferas, obrigasse à “adoção de medidas imediatas, universais e orquestradas pelos diversos entes federados” direcionadas à requisição compulsória e geral de leitos de UTI. Consta da ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITOS À SAÚDE, À VIDA, À IGUALDADE E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ALEGADAMENTE VIOLADOS. ATINGIMENTO DE UMA SOCIEDADE JUSTA E IGUALITÁRIA COMO META CONSTITUCIONAL. PANDEMIA ACARRETADA PELA COVID-19. PRETENÇÃO DE REQUISITAR ADMINISTRATIVAMENTE BENS E SERVIÇOS DE SAÚDE PRIVADOS. ADPF QUE CONFIGURA VIA PROCESSUAL INADEQUADA. INSTRUMENTO JÁ PREVISTO EM LEIS AUTORIZATIVAS. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. EXISTÊNCIA DE OUTROS INSTRUMENTOS APTOS A SANAR A ALEGADA LESIVIDADE. DEFERIMENTO DA MEDIDA QUE VIOLARIA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. ATUAÇÃO PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MEDIDA QUE PRESSUPÕE EXAME DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER ESTRATÉGICO. OMISSÃO NÃO EVIDENCIADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

III – A presente ação não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir os administradores públicos dos distintos entes federados na tomada de medidas de competência privativa destes, até porque não dispõe de instrumentos adequados para sopesar os diversos desafios que cada um deles enfrenta no combate à Covid-19.

IV – Vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes a incursão do Judiciário numa seara de atuação, por todos os títulos, privativa do Executivo, substituindo-o na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

deliberação de cunho político administrativo, submetidas a critérios de conveniência e oportunidade, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, cujo escopo é a requisição compulsória e indiscriminada de todos os bens e serviços privados voltados à saúde, antes mesmo de esgotadas outras alternativas cogitáveis pelas autoridades federais, estaduais e municipais para enfrentar a pandemia.

V – O § 1º do art. 3º da Lei 13.979/2020 dispõe que as requisições e outras medidas de emergência para combater a Covid-19 “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

VI – Essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente às autoridades públicas, caso a caso, em face das situações concretas com as quais são defrontadas, inclusive à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.

VII – Não está evidenciada a ocorrência de omissão dos gestores públicos, de modo que não é possível concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais apontados na inicial da ADPF ou no presente recurso.

VIII – Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF 671/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 6.7.2020.)

No julgamento da ADPF 672-MC², a Corte interveio para assegurar o espaço de atuação de estados e municípios no enfrentamento da epidemia, mas deteve-se quanto aos pedidos de imposição de condutas específicas ao Executivo. É parte do voto do Relator:

2 ADPF 672-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A presente ADPF, na mesma linha, deve ser analisada sob a ótica da efetiva aplicação dos princípios e regras de Separação de Poderes e do Federalismo na interpretação da Lei 13.979/2020, afastando-se, preventivamente, desnecessários conflitos federativos, que somente iriam ampliar a gravidade da crise no País.

Em respeito à Separação de Poderes, ao Presidente da República, como força motriz na condução do Estado nos regimes presidencialistas, compete à chefia da administração pública federal o planejamento e a execução de políticas públicas de âmbito nacional, visando à atenuação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia.

No exercício de suas atribuições, ao Presidente da República está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade, podendo, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquelas que entender como as melhores para o interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da economia. A AGU, inclusive, trouxe aos autos uma série de medidas administrativas implementadas e planejadas – no campo social e econômico – e normativas (edição de medidas provisórias e decretos) pelo Presidente da República e pelos órgãos da administração pública federal no sentido de prevenir e combater a pandemia.

Tal como afirmei em juízo de cognição inicial, mostram-se incabíveis os pedidos formulados pelo Conselho Federal da OAB que supõe a possibilidade de o Poder Judiciário substituir o juízo discricionário do Poder Executivo, para determinar ao Presidente da República a realização de medidas administrativas específicas.

Ressalte-se, entretanto, que o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, pois está vinculado ao império constitucional, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais.

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas.

Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico-constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.

Esse aspecto inviabiliza parte dos pedidos declinados pelo Conselho Federal da OAB, em especial aqueles relacionados ao implemento de medidas de estímulo econômico visando ao fomento do emprego e renda da população.

Há de se adotar, também aqui, postura de deferência ante a tomada de decisões que envolvam variados graus de determinabilidade quanto a melhor solução a ser adotada na defesa do meio ambiente, respeitando-se as competências político-administrativas das mais diversas instâncias do Poder Público.

De outro lado, também há óbice ao conhecimento da arguição por inobservância do requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

O objeto da APDF envolve a imposição de obrigações de fazer ao Governo Federal, relacionadas à implementação de providências de índole



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

administrativa em tema de *“fiscalização, controle ambiental e outras medidas (...) em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal”* (peça 1, p. 140-141).

Tais provimentos poderiam ser eficazmente obtidos em via distinta, por intermédio do microssistema de direitos coletivos, também contemplado no modelo judiciário definido pela Constituição Federal.

À guisa de exemplo, poder-se-ia mencionar a ação civil pública, o mandado de segurança ou a ação popular, instrumentos com aptidão para questionar a legitimidade de ações ou omissões praticadas pela Administração Pública, inclusive com maior amplitude do que aquela possível em ADPF, cujos parâmetros de controle restringem-se aos preceitos constitucionais fundamentais.

Portanto, verificada a existência de outros meios processuais para tutelar o quadro contencioso ora apresentado pelo requerente, conclui-se pela impossibilidade de se conhecer da ADPF, sob pena de afronta ao postulado da subsidiariedade.

Por derradeiro, observa-se que a apreciação das teses invocadas pelos arguentes não prescinde do prévio exame da legislação infraconstitucional. Além do Código Florestal (Lei 12.651/2012), que estabelece normas gerais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sobre a proteção da vegetação, exploração florestal, controle e prevenção de incêndios florestais, pode-se citar, à guisa de exemplo, incidência das seguintes normas sobre o quadro contencioso trazido à lume:

- Lei 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC);
- Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA);
- Lei 9.985/2000, (regulamenta o art. 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC);
- Lei 7.735/1989 (criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA);
- Lei 9.605/1998 (sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente);
- Lei 11.284/2006 (gestão de florestas públicas para a produção sustentável, Serviço Florestal Brasileiro – SFB e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF).

Nesse contexto, em atenção à linha argumentativa adotada pelos arguentes e considerando que a apreciação da matéria não prescindiria do exame das normas infraconstitucionais supramencionadas, conclui-se que a eventual inconstitucionalidade da atuação do Governo Federal seria meramente reflexa,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

denotando, quando muito, crise de legalidade, que refoge do controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse sentido, confira-os seguintes precedentes:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

- 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.*
- 2. No caso, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nºs 174/2014 e 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema.*
- 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.
(ADI 5.904-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28.5.2018.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. (...) VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...).

VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes.

VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990.

VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992.

(ADI 3.341, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 1º.7.2014.)

Tem-se, assim, pelas razões apresentadas, como inviável avançar ao conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. DO MÉRITO

2.1. REGIME CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.³

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.⁴

Na sua atuação de controle o Poder Judiciário é balizado pelos *princípios da precaução e da prevenção*. De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente.

3 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.

4 SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.⁵

Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

O *caput* do art. 225 da CF também positiva o chamado *princípio da prevenção*, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.⁶ Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a*

5 Princípio 15: “*Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental*”.

6 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*proteção ambiental, norteados-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.*⁷

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

*Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.*⁸

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que,

7 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.

8 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,⁹ a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV,¹⁰ da Constituição Federal.

9 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.

10 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A importação da fórmula de origem estrangeira¹¹, à míngua de positivação formal do princípio, não é tema livre de controvérsias. Para a corrente que encampa tal tese, a proibição de regressividade normativa em direitos sociais amparar-se-ia, sobretudo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 2º estabeleceu aos Estados signatários um compromisso de adoção de medidas legislativas voltadas à progressiva implementação daqueles direitos.¹²

11 Com apoio na *teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)* e no intuito de preservar conquistas políticas em temas de direitos sociais, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu, entre 1970 e 1980, a fórmula que ficou conhecida como *proibição do retrocesso social*. Esta consistia em um postulado jurídico implícito, extraído da cláusula do Estado social, segundo o qual, uma vez atingido determinado patamar de concretização normativa, os benefícios sociais então concedidos ver-se-iam protegidos em face de medidas legislativas que viessem a reduzir o nível fático da referida concretização. Conforme leciona o jurista lusitano Jorge Reis Novais, como princípio normativo, a vedação do retrocesso consubstanciou uma solução dogmática criativa e peculiar na Alemanha, sobretudo diante da ausência de consagração expressa de direitos sociais no bojo da Lei Fundamental de 1949. Por meio de tal princípio, logrou o Tribunal Constitucional Federal alemão conferir um *grau reforçado de proteção jurídica* – leia-se: materialmente constitucional – a direitos prestacionais fundados apenas em normas infraconstitucionais. Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. p. 254-255.

12 “ARTIGO 2º

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A vedação do retrocesso haveria, então, de ser compreendida como *mandamento de otimização*, isto é, como um princípio cuja aplicação dependeria da verificação da possibilidade fática de cada Estado – note-se, nesse aspecto, a ressalva “*até o máximo de seus recursos disponíveis*”, contida no dispositivo do PIDEESC – de concretizar progressivamente prestações de natureza social.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que J. J. Gomes Canotilho advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o autor:

(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.

(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.¹³ (Grifo nosso.)

Ao analisar os deveres estatais em matéria de proteção de direitos fundamentais, Jorge Pereira da Silva também afasta a ideia de uma regra geral proibitiva do retrocesso social. Para o autor, a problemática relativa à possibilidade de reversão relativamente a posições já concretizadas pelo legislador reconduzir-se-ia a uma dimensão própria, qual seja, a da vedação de reformas voltadas a **reconstituir omissões inconstitucionais**:

(...) inexistente uma máxima constitucional que, em termos autónomos, impeça o legislador de reduzir o desenvolvimento normativo antes concedido aos direitos fundamentais, designadamente a título de protecção dos respectivos bens jurídicos. O que existe, simplesmente, é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria

13 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

terminologia escolhida para o designar lhe destina só por si um campo de aplicação abrangente.

Campo esse que vai muito para além, não só dos direitos sociais – tal como sucedia nas formulações mais clássicas da proibição do retrocesso social –, como dos próprios direitos fundamentais que têm frente ao Estado uma dimensão prestacional mais ou menos intensa, como sucede sobretudo com os deveres de protecção (sem prejuízo da sua dimensão de defesa em face dos particulares) e com os deveres de organização, procedimento e processo. Ou seja, o fundamento da proibição em causa centra-se tão-apesas na existência de um dever constitucional que vincula o legislador a actuar, definindo um certo regime, independentemente do domínio material em que esse dever emerge – seja no âmbito dos direitos fundamentais sociais ou de liberdade, seja no âmbito da Constituição económica ou da organização do poder político – e da própria natureza das normas constitucionais de onde ele se desprende – sejam elas exequíveis, não exequíveis ou programáticas, organizatórias ou materiais, densas ou porosas, com estrutura de regras ou princípios.¹⁴

Restrita a tais termos, conclui Jorge Pereira da Silva, a proibição de reversibilidade normativa alcançaria de modo absoluto tão somente as afetações legislativas que conduzissem a níveis de concretização tão baixos – *i.e.*, de proteção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.¹⁵

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo

14 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 582-583.

15 *Idem*, p. 584.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

existencial socioambiental, que abrange “o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”.¹⁶

Nesse ponto impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, explica Prieur:

*A não regressão vai, assim, se situar num cursor entre a maior despoluição possível – que evoluirá no tempo, graças aos progressos científicos e tecnológicos – e o nível mínimo de proteção ambiental, que também evolui constantemente. O recuo hoje não seria o mesmo recuo de ontem, como se pode notar das palavras de Naim Gesbert (2011, p. 28), para quem a não regressão permite uma adaptação “evolutiva, em espiral ascendente”, do Direito Ambiental.*¹⁷

-
- 16 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- 17 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 24-25. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em 30.4.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

***2.2. TUTELA DO DESMATAMENTO ILEGAL, CAPACIDADES
INSTITUCIONAIS E SEPARAÇÃO DE PODERES***

Os dados e informações trazidos aos autos ressaltam a complexidade da questão ambiental no Brasil. Com efeito, a própria contextualização fática apresentada pelo requerente na petição inicial aponta para a existência de uma grande quantidade de questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam o problema do desmatamento ilegal não apenas na Amazônia, mas em todo o Brasil.

A pretensão dos arguentes se lastreia, principalmente, nos seguintes pontos:

- Redução da quantidade de ações de fiscalização no combate efetivo às queimadas e ao desmatamento ilegal em curso na Floresta Amazônica;
- Inexecução de dotações orçamentárias disponíveis por órgãos de controle ambiental;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- Desestruturação administrativa de órgãos ambientais;
- Supressão de dados de monitoramento das práticas de desmatamento e queimadas ilegais na Amazônia, cujo incremento tem sido reconhecido por instituições nacionais e internacionais e até mesmo pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE);
- Má gestão do Fundo Amazônia, com perda de investimentos estrangeiros e paralisação de projetos ambientais financiados pelo referido Fundo;
- Utilização das Forças Armadas em GLO para apoio a fiscalização ambiental na Amazônia;
- Falta de transparência da divulgação de ações do PPCDAm.

Em relação a tais pontos, as informações apresentadas pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente elencam uma série de medidas adotadas pelo Governo Federal para lidar com o atual cenário de desmatamento na Floresta Amazônica.

Destacam que o INPE segue em pleno funcionamento, contando com diversos sistemas de monitoramento, promovendo integração de dados obtidos por satélites espaciais com informações, fotos e detalhes das equipes de combate a queimadas, em tempo real. Ressaltam que os dados e informações



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

amealhados são de livre acesso tanto para agentes públicos quanto para a população em geral, por meio do sítio eletrônico próprio¹⁸.

Quanto aos recursos do Fundo Amazônia, afirmam que auditorias realizadas no período de 2017/2018 teriam detectado inconsistências no seu funcionamento. Por tal motivo, a atual gestão optou pela reformulação do fundo, por meio do Decreto 10.239/2020, que, ao criar o Conselho Nacional da Amazônia Legal, conferiu-lhe competência para, entre outras coisas, reativação do Fundo Amazônia e seu financiamento internacional.

Quanto ao efetivo combate às práticas de desmatamento ilegal na Amazônia, a Presidência da República e o Ministério do Meio Ambiente destacam a edição do Decreto 10.142/2019, que instituiu a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento e Recuperação da Vegetação Nativa, e viabilizou um planejamento de combate e prevenção do desmatamento ilegal, com estratégias que unificam planos de gestões anteriores sobre desmatamento ilegal, incêndios florestais e recuperação da vegetação afetada. O MMA traz, ademais, informações sobre o cumprimento do PPCDAm e do novo Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que incorpora eixos do PPCDAm, do PPCerrado e do PLANAVEG.

18 Atualmente, as informações obtidas pelos sistemas de monitoramento do INPE se encontram disponíveis na página <https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Reportam-se as referidas autoridades, ainda, aos Decretos 9.992/2019, 10.424/2020 e 10.735/2021, que efetivaram a suspensão temporária da permissão de uso do fogo em práticas agropastoris e florestais; à Portaria 288/2020 do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (Floresta+); à Portaria 518/2020, que instituiu o programa “Floresta + Carbono”, de incentivo ao mercado de créditos de carbono; e ao Decreto 10.341/2020, que trata do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.

No aspecto da execução orçamentária, o MMA anota ter havido a *“efetivação do maior volume de empenhos da série histórica, ou seja, R\$ 944,7 milhões de reais, montante 17,9% maior que o volume empenhado em 2018, que era, até então, o valor máximo empenhado”*. Além disso, pontua que *“a soma dos valores orçamentários do IBAMA e do ICMBio revela que o percentual empenhado, por essas unidades representava 65,9% do total empenhado, em 2015, chegando a 89,4%, em 2019, o que denota a priorização que essas unidades receberam por parte da gestão central deste Ministério, e que, em 2020, de todo o valor já empenhado pelo MMA, 85,8% está concentrado naquelas duas Autarquias, que são a linha de frente na implementação das políticas públicas para a preservação e a conservação do meio ambiente”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No plano das ações de fiscalização e enfrentamento direto do desmatamento, relata que *“até o dia 24 de dezembro de 2020 foram executadas 249 ações de fiscalização nas UCs amazônicas (entre operações planejadas, de rotina e emergenciais); com a participação de 677 agentes de fiscalização do ICMBio, 545 policiais militares e 326 outros agentes (IBAMA, PF, Força Nacional e outros colaboradores); resultando na aplicação de 734 autos de infração, R\$ 279 milhões de multas simples, 191 destruições/inutilizações; 32 demolições, além de mais de R\$ 12 milhões de bens apreendidos e 36.799,91 hectares de área total embargada”*.

Afirma, outrossim, que as operações de fiscalização realizadas pelo IBAMA na região da Amazônia Legal se mantiveram em patamar coerente com a média histórica de de ações do referido órgão ambiental, com queda apenas no ano de 2020, em virtude da escassez de efetivo do órgão.

Sob este aspecto, oportuno destacar também a recente notícia do anúncio, pelo Governo Federal, de um novo plano de ação para prevenção e combate a queimadas e desmatamento, *verbis*:

A Casa Civil, em ação conjunta com os ministérios do Meio Ambiente, Defesa e Justiça e Segurança Pública, apresentou, nesta terça-feira (31), um novo plano de atuação de combate às queimadas e desmatamento. A ideia é manter as ações que já vinham sendo desenvolvidas com uma atuação mais efetiva da Força Nacional, tendo o apoio logístico garantido pelas Forças Armadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Durante um pronunciamento no Palácio do Planalto, os ministros Ciro Nogueira, Joaquim Leite e Anderson Torres afirmaram que, superado o regime de excepcionalidade trazido pela operação de Garantia da Lei e da Ordem, o momento agora é de dar continuidade ao planejamento que começou no início do ano unindo ainda mais os agentes envolvidos no combate ao desmatamento e queimadas. “A Força Nacional está com 14 operações na Amazônia Legal, operando junto com a Funai, Polícia Federal, Ibama, ICMBio. Estaremos atuando com nossa força total na região norte, integrados com os demais ministérios visando reprimir os crimes e diminuir as queimadas em nosso País”, afirmou o ministro da Justiça e Segurança Pública, Anderson Torres.

O ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, afirmou que, a partir do compromisso do presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula de Líderes sobre o Clima, os recursos para o combate aos crimes ambientais foram dobrados. “Eram R\$ 228 milhões e agora são R\$ 498 milhões. Nós estamos usando esses recursos para comprar equipamentos para fortalecer a fiscalização.” Também foi autorizada a contratação de 700 novos servidores voltados para a fiscalização no Ibama e ICMBio.

As notícias são animadoras. No mês de agosto, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais(Inpe) houve uma queda de 32,45% no número de desmatamento na Amazônia em agosto de 2021, em comparação com agosto do ano passado. “No mês de julho foi uma queda de 10%, no mês de agosto uma queda de 32%. É uma ótima notícia para Amazônia que nós, por comando do presidente junto com a com o apoio da Caixa Civil, conseguimos alcançar”, disse Leite.

Segundo o ministro da Casa Civil, Ciro Nogueira, o governo do presidente Bolsonaro tem uma determinação clara: combater incêndios de queimadas ou de desmatamento ilegal. “Nós temos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

agora essa determinação, que não aceitamos, de forma nenhuma, nenhum tipo de comportamento ilegal que venha a prejudicar a nossa imagem e o nosso meio ambiente”, garantiu.¹⁹

O delineamento constitucional da matéria e as especificidades da política estabelecidas em normativos infraconstitucionais diversos orientam a definição de ações adequadas nesse campo e a escolha do melhor modo de implementá-las. Contudo, são tais atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com *expertise* específica.

Ganha força, aqui, o argumento das capacidades institucionais, que servem à delimitação do espaço de atuação de cada um dos Poderes e órgãos respectivos e conduzem à necessidade de postura deferente do Judiciário em face de decisões de cunho técnico ou político dos demais poderes. A esse respeito, esclarece o Ministro Luiz Fux:

A jurisdição constitucional presta-se a analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípua de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, a jurisdição constitucional diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais.

19 <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/governo-federal-anuncia-novo-plano-de-acao-para-prevencao-e-combate-a-queimadas-e-desmatamento>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988. Trata-se de olhar objetivo, cirúrgico e institucional, que requer do juiz minimalismo interpretativo, não se admitindo inovações argumentativas que possam confundir as figuras do legislador e do julgador. Afinal, como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juízes produzirem decisões qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes públicos dos demais poderes (Vide “Foreworld: Looking for power in public law”, 130, Harvard Law Review, 31, 2016; “Rights Essentialism and Remedial Equilibration”, 99 Columbia Law Review 857, 1999). O pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de separação entre eles.

Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação.

(ADI 6.298-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.2.2020.)

O acolhimento dos pedidos dos arguentes, com a determinação de obrigação de fazer genérica aos órgãos do Poder Executivo para que “*executem*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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”, com a imposição judicial de metas e resultados a serem alcançados e a determinação de elaboração de cronograma de cumprimento e indicadores de monitoramento, demandaria avançar em seara operacional e técnica, estranha à função jurisdicional, ultrapassando o mero exame objetivo de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

A formulação, a implementação e a gestão das políticas públicas de tutela do meio ambiente e de controle do desmatamento ilegal são de competência exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo, consoante a divisão de funções institucionais, não cabendo ao Judiciário ingerência nesse campo da forma e com a amplitude pretendidas.

A ADPF não é instrumento adequado para o acompanhamento ou fiscalização da política e da atuação de seus gestores.

O Governo Federal se defende apresentando as ações implementadas pelos seus órgãos competentes, apoiando-se em dados que se contrapõem àqueles apresentados na peça vestibular.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse contexto, ainda que impressione o quadro exposto pelos arguentes, o veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas adotadas, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional, dependeria de ampla dilação e discussão probatória, providências incompatíveis com o procedimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Nas ações de controle concentrado, o STF é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica. Não é particularmente guarnecido, nessa via processual, de mecanismos de produção de provas. A cognição exauriente das questões, no seu aspecto fático, encontram determinados limites no estrito curso procedimental do controle concentrado de constitucionalidade.

Em complemento, é de bom alvitre registrar que a alegada insuficiência das ações de controle e prevenção do desmatamento ilegal tem sido objeto de exame fora da seara jurisdicional, em campo mais apropriado ao debate e a tratativas que possam levar a ajustes na implementação da política pública.

No Ministério Público Federal, diversos procedimentos se encontram em curso, em todo o Brasil, acerca dos temas abordados no feito ora apreciado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, oportuno colacionar o mapeamento realizado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

(1) Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)

Ofício n. 234/2021/13º OFÍCIO/PR/AM, pelo qual a Procuradora da República Ana Carolina Haliuc presta informações, na condição de Procuradora Natural de procedimentos versando sobre a política pública de enfrentamento ao desmatamento na Amazônia, em especial sobre a formulação e sobre a implementação dessa política pública (IC n. 1.13.000.001722/2019-96) bem como sobre o alegado desmonte estrutural de IBAMA e ICMBio (ICs n. 1.13.000.002505/2020-57 e n. 1.13.000.002506/2020-00).

Ofício nº 695/2021/GABPRM2-LEPVA, pelo qual o Procurador da República Luís Eduardo Pimentel Vieira de Araújo prestou informações sobre a Operação Verde Brasil 2, autorizada por meio do Decreto n.º 10.341, de 6 de maio de 2020, que permitiu o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, bem como em ações subsidiárias, entre 11 de maio de 2020 e 30 de abril de 2021 (redação dada pelo Decreto n.º 10.539/2020), na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais na Amazônia Legal. A autorização do emprego das Forças Armadas tinha como objetivo realizar ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal, e combater focos de incêndio.

IC n. 1.23.000.001628/2019-91, que verifica a licitude da contratação de sistema de monitoramento de alta resolução espacial para geração de alertas diários de indícios de desmatamento (revisita diária), por parte do IBAMA, em trâmite na PR- PA e distribuído ao gabinete da Dra. Maria Olívia Pessoni Junqueira.

Ação Civil Pública proposta pelo MPF em face de Dauro Parreiras de Rezende em razão do desmatamento no PAE Antimary (apurado no



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IC 1.13.000.001719/2015-49), entre os anos de 2011 e 2018, que somados, totalizam 2.488,56 hectares inseridos dentro do Projeto de Assentamento Agraextrativista (PAE) Antimary, área de propriedade e interesse da União Federal, gerida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cuja petição inicial foi elaborada pela Dra. Ana Carolina Haluc Bragança.

IP n. 1001139-70.2021.4.01.3200, que investiga informação de Polícia Judiciária elaborada a partir de análises da Plataforma SCCON - Planet, que emite alertas referentes a locais de alta probabilidade de ocorrência de crimes ambientais, notadamente desmatamento ilegal, por meio das imagens de satélites diárias da constelação PLANETSCOPE e de alertas emitidos no âmbito do contrato n° 18/2020 celebrado entre a Polícia Federal e a Santiago & Cintra Consultoria - SCCON. Foram identificados ao menos doze (12) pontos de desmatamento, distribuídos no Estado do Amazonas, nos municípios de Lábrea e de Boca do Acre, e nos Estados do Acre e Rondônia. Localizado na JF-AM - Seção Judiciária do Amazonas e distribuído ao gabinete da Dra. Ana Carolina Haluc Bragança, por sincronia com o quadro do PCP 1.13.000.001719/2015-49.

(2) Fundo Amazônia

ICP n. 1.13.000.001849/2019-13, que apura eventuais irregularidades nos projetos financiados pelo Fundo Amazônia, em trâmite na PRM-Tefé e distribuído ao gabinete da Dra. Júlia Rossi de Carvalho Sponchiado.

NF n. 1.23.005.000262/2019-92, que buscou apurar a possível ocorrência de desvios de verbas oriundas do Fundo Amazônia, doações da Noruega e Alemanha e outros.

PA n. 1.31.001.000272/2018-13 , que acompanha a implementação do Projeto Pacto da Floresta, pela OSCIP Pacto das Águas com recursos do Fundo Amazonia, nas Terras Indígenas Igarapé Lourdes, Rio Branco e na RESEX Federal Rio Cautário, em trâmite na PRM-JI PARANÁ e distribuído ao Dr. Renan Alexandre Correa de Lima.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PA n. 1.13.000.000606/2018-79 , que acompanha a implementação do Projeto REPLANTAR; estruturação de parcerias com agentes econômicos especializados visando promover a recuperação ambiental de áreas degradadas no Amazonas, mediante o custeio e pagamento da despesa precipuamente pelo poluidor após determinação judicial; subsidiariamente, por órgãos de fomento estatal, tais como Fundo Amazônia, gerido pelo BNDES e composto de doações internacionais ainda não utilizadas; Programa ARPA da Amazônia, coordenado pelo MMA e gerido pelo FUNBIO; dentre outros.

ACP n. 1037665-52.2020.4.01.3400, na qual o Ministério Público Federal sustenta que o Ministro de Estado do Meio Ambiente vem praticando dolosamente ações atentatórias ao dever constitucional de proteção do meio ambiente, as quais, em tese, configuram ato de improbidade administrativa, por violação aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, em trâmite na JF-DF - Seção Judiciária do Distrito Federal, e distribuído ao gabinete da Dra. Márcia Brandão Zollinger.

(3) Fundo Clima

Ofício n. 2056/2021, pelo qual o Coordenador do Grupo de Trabalho 4a CCR - Mudanças Climáticas encaminhou o plano de ação do GT para o ano de 2021 e o rol de feitos de interesse para a questão climática em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, bem como prestou informações sobre a temática.

Ofício n. 4284/2020/GABPR17-LEMA, pelo qual o Coordenador do Grupo de Trabalho 4a CCR - Mudanças Climáticas encaminhou informações sobre a atuação do GT com relação à temática.

IC n. 1.34.001.004070/2018-21, que acompanha a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, prevista na Lei n.12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. Em trâmite na PR/DF e distribuído ao gabinete da Dra. Márcia Brandão Zollinger.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(4) Prevenção e combate a incêndios no Pantanal e na Amazônia Legal

Ofício no 128/2021-MPF/PRMS/PPGGO, no qual o Procurador da República Pedro Paulo Grubits Gonçalves de Oliveira presta informações acerca da questão temática “(4) – Prevenção e combate a incêndios no Pantanal e na Amazônia Legal”, objeto do Procedimento de Acompanhamento n.o 1.21.000.000839/2021-03 e do Inquérito Civil n.o 1.21.000.000697/2021-76, em trâmite perante o 6o Ofício da Procuradoria da República no Mato Grosso do Sul.

Ofício no 519/2021-MPF/CRA/MS/SYYD, no qual a Procuradora da República Samara Yasser Yassine Dalloul informou sobre a expedição de duas recomendações no bojo do no 1.21.004.000202/2019-54, voltadas ao aparelhamento dos órgãos de combate a incêndios florestais, emprego de aeronaves, aquisição de insumos e conversão da brigada PrevFogo de Corumbá em brigada permanente, e que no âmbito do Procedimento Preparatório 1.21.004.000164/2020-73 foram estabelecidos contatos gerais para angariar apoio interinstitucional em busca de soluções adequadas para o bioma Pantanal no ano de 2021.

PGEA n. 1.00.000.007807/2021-51, que acompanha a análise da manifestação do GT Qualidade do Ar pelo acolhimento integral da representação encaminhada pelo Instituto ALANA (PGR-00084797.2021) ao MPF com o objetivo de garantir a retomada dos trabalhos do PrevFogo, SISAM e VIGIAR, de modo a contribuir para a estruturação do sistema efetivo de proteção e prevenção do combate aos incêndios florestais, com execução de ações integradas pelos órgãos competentes, visando zelar e promover os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, à vida, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que necessariamente perpassa pela qualidade do ar e o fim da poluição advinda de incêndios florestais, em trâmite na PGR/4A.CAM e distribuído ao gabinete do Dr. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PIC 1.23.007.000005/2021-55, autuado a partir do processo administrativo do IBAMA no 02001.029530/2020-15, visando apurar a ocorrência de infração ambiental atribuída a Wendell Barbosa Reis por destruir 944,68 hectares de floresta nativa da Amazônia, mediante uso de fogo, no interior da Fazenda WR, localizada no município de Pacajá/PA, sem autorização da autoridade ambiental competente, conforme Auto de Infração no UXO0BVCV. Em trâmite na PRM- TUCURUI, distribuído ao gabinete do Dr. José Ricardo Custódio de Melo Júnior.

PP 1.10.001.000017/2021-98, o qual apura ocorrência de possíveis ilícitos ambientais em Unidades de Conservação Federais, tais como, RESEX Alto Juruá, RESEX Alto Tarauacá, Riozinho da Liberdade e Parque Nacional da Serra do Divisor, apontados pelo Relatório Executivo Cruzeiro do Sul - Acre Março/2021 Queimadas 2020 no Estado do ACRE, elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento Aplicado ao Meio Ambiente (LabGAMA), da Universidade Federal de Acre (UFAC), Campus Floresta em Cruzeiro do Sul - Acre. Em trâmite na PRM-C. DO SUL/GABPRM1, distribuído ao gabinete do Dr. Bruno Araújo de Freitas.

Recomendação n. 6/2019 - 4a CCR. Ementa: IBAMA. Medidas efetivas e concretas para o combate ao desmatamento e às queimadas. Operações de retirada e apreensão de gado em área de desmatamento ilegal. Logística para as atividades fiscalizatórias na destinação de produtos originários de áreas desmatadas ou embargadas. Auditoria e fiscalização em planos de manejo florestais. Operações de combate a inserção fraudulenta de créditos em sistema. Fiscalização em empresas frigoríferas. Procedimentos de lavratura de auto de infração e embargos automatizados. Política adequada de comunicação pública para os órgãos. Atos e declarações públicas. Quadro de servidores e autonomia do corpo técnico. Critérios técnicos para nomeações. (documento anexo)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pelos motivos apresentados, compreende-se não ser esta a via adequada para o debate e a análise propostos.

É sobremaneira importante compreender que entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais que demandam uma prestação do Estado e sua materialização no mundo real existe a necessária interveniência dos Poderes Legislativo e Executivo, que formulam e executam as políticas públicas.

Assim é que os programas governamentais de combate à ao desmatamento ilegal e prevenção de incêndios florestais foram formulados por leis que vêm sendo aplicadas há vários anos. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa, via aprovação da lei orçamentária anual.

Da leitura da petição inicial, emerge a intenção dos autores em fazer com que o Supremo Tribunal Federal substitua os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de relevante política pública do Estado.

Sob o argumento de completa inoperância do Governo Federal e da caracterização de um estado de coisas inconstitucional, pretende-se que o STF passe a decidir, em controle concentrado, a forma pela qual o Poder Executivo deve



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

adotar medidas administrativas de fiscalização, monitoramento e alocação de recursos.

Em que pese se reconheçam as boas intenções dos arguentes, não cabe ao Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização de direitos fundamentais.

Há de se respeitar as competências institucionais de cada poder, e o debate que esta ação traz ao Supremo Tribunal Federal é típico da seara executiva e legislativa. A propósito, confirmam-se alguns precedentes em que o STF realça a necessidade de autocontenção do Poder Judiciário, em respeito à capacidade institucional de cada poder do Estado:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

3. *A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.*

4. *A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).*

5. *A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. (...).*

(RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.6.2019) – Grifos nossos.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DO MARANHÃO. FASE DE TÍTULOS. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PONTOS A DELEGATÁRIOS BACHARÉIS EM DIREITO QUE INGRESSARAM NA ATIVIDADE HÁ PELO MENOS TRÊS ANOS. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO CNJ. LIMINAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA APÓS JULGAMENTO DE LEADING CASE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MANUTENÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA PELO PLENÁRIO DO CNJ QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO, POR PRECLUSÃO, DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CNJ. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE, ABUSO DE PODER OU TERATOLOGIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DEFERÊNCIA. SEGUIMENTO NEGADO AO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

4. Consectariamente, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

(...).

(MS 36.884-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.6.2020) – Grifos nossos.

Direito administrativo. Ação de retificação de demarcação de limite interestadual marítimo. Royalties de petróleo extraído do mar. Critérios para definição dos Estados confrontantes. (...) 4. Por expressa disposição legal (art. 9º, I, da Lei nº 7.525/1986) e regulamentar (arts. 1º e 3º do Decreto nº 93.189/1986), é atribuição do IBGE determinar os “pontos apropriados”, valendo-se, para tanto, de discricionariedade técnica. Não cabe ao Judiciário, por falta de capacidade institucional, interferir em tal tarefa, salvo ilegalidade manifesta ou ausência de razoabilidade, o que não ocorre.

(...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ACO 444, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 10.11.2020) –
Grifo nosso.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO
MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. (...)
AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

(...)

*10. 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. Inconstitucionalidade material inexistente.*

(ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.06.2012.)

Não se desconhecem os precedentes das Medidas Cautelares nas
ADPF 347 e 635. Há de se atentar, porém, a outro ponto importante e que
recomenda o não conhecimento desta ação: ao ocupar os espaços
institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, o Supremo
Tribunal Federal ver-se-á cada vez mais próximo da absoluta
inexequibilidade de suas decisões.

Se acatados os pedidos do autor, não se vislumbra o dia em que a
execução do acórdão terá fim. E o Supremo Tribunal Federal será chamado a
decidir cada pormenor que se relacione com o combate ao desmatamento no
país. Afinal de contas, até que todo o “estado de coisas inconstitucional”
esteja solucionado, caberá, em tese, petição nos autos desta ação, requerendo tal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ou qual medida. Todavia, o controle concentrado não é instrumento processual apto para esse mister.

Os arguentes pleiteiam, por exemplo, que a Corte imponha aos órgãos federais a *“execução efetiva e satisfatória do PPCDAm”*. Ora, e se, no futuro, por qualquer razão imprevista, o legislador entender por bem substituir o programa por outra política ambiental? De duas, uma: ou a decisão do Supremo Tribunal Federal tornará essas mudanças impossíveis ou estar-se-á diante de um acórdão condicional.²⁰

Quando se constata a necessidade de mudar uma política pública, seja para correção de rumos seja para o fim de incrementá-la, a lei posterior altera ou revoga a anterior. O mesmo não há de ocorrer quando a política pública é definida por acórdão do Supremo Tribunal Federal transitado em julgado, sob o fundamento de respeito a um direito fundamental. Daí a razão de o eminente Ministro Luiz Fux ter registrado na ementa da ADI 5.062 um *“veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário”*.

É por isso que, no caso dos autos, o Supremo Tribunal Federal há de praticar a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

20 A propósito, confira-se o que determina o parágrafo único do art. 492 do Código de Processo Civil – CPC: *“A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ADPF ou, desde logo, pela improcedência dos pedidos.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO