VIDERE
V. 15, N. 32, JAN - ABR. 2023
ISSN: 2177-7837

Recebido: 06/09/2022.
Aprovado: 04/11/2022.

Páginas: 201 - 224

DOI: 10.30612/videre.v15i32.16872

A ATUAÇÃO CLIMÁTICA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO EM RESPOSTA AO AUMENTO DOS NÍVEIS DE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GUARDIÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO[1]

THE CLIMATE PERFORMANCE OF THE BRAZILIAN JUDICIARY IN RESPONSE TO INCREASING DEFORESTATION RATES IN THE LEGAL AMAZON: THE SUPREME FEDERAL COURT AS THE GUARDIAN OF THE ECOLOGICALLY BALANCED ENVIRONMENT

LA ACTUACIÓN CLIMÁTICA DEL PODER JUDICIAL BRASILEÑO EN RESPUESTA AL AUMENTO DE LOS NIVELES DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA LEGAL:EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GUARDIÁN DEL MEDIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

*
Doutora em Direito
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
hsivini@yahoo.com.br
OrcidID: 0000-0001-8736-8147

**
Mestranda em Direito
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
anaflaviacorleto@hotmail.com
OrcidID:0000-0003-2418-3465

CC BY NC SA

1 Esta pesquisa integra o projeto "A atuação climática do Poder Judiciário brasileiro nos biomas Amazônia, Pantanal e Mata Atlântica", aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Heline Sivini Ferreira*
Ana Flávia Corleto**

RESUMO
Este artigo busca analisar como o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 pode promover transformações na atuação do Estado, assegurando a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preceito basilar e inafastável do Estado Democrático de Direito. Através do método dedutivo, parte-se do exame do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e seus resultados. Em seguida, discute-se a ADPF 760, seus argumentos e pedidos. Por fim, analisa-se o julgamento da ação, atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, considerando-se o voto-relator. Como resultados, constatou-se que apesar do bom desempenho obtido ao longo dos anos, o Plano foi desarticulado e extinto por decisão do Poder Executivo, violando um direito fundamental e ensejando o ajuizamento da ADPF. Por meio da análise do voto-relator, demonstra-se que é dever do Judiciário assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado diante de retrocessos ambientais.
PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário; Amazônia Legal; desmatamento; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; meio ambiente ecologicamente equilibrado.

ABSTRACT
This paper aims to analyze how the Argument of Breach of Fundamental Precept (ADPF) 760 can promote changes in State performance, ensuring the integrity of a stable environment, an inescapable and underlying precept of the Rule of Law. Through the deductive approach, the research begins with the study of the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) and its results. Then the ADPF 760, its arguments and requests are discussed. Lastly, the judgment of the lawsuit, currently pending trial in the Supreme Federal Court, is analyzed, considering the rapporteur's vote. The study found that despite the good performance over the years, the Plan was dismantled and extinguished by decision of the Executive, violating a fundamental right and inducing the filing of the ADPF. The rapporteur's vote demonstrates the Judicial's duty to ensure effectiveness of a healthy environment in the face of the regressions.
KEYWORDS: Judicial Branch; Legal Amazon; deforestation; Argument of Breach of Fundamental Precept; ecologically balanced environment.

RESUMEN
Este artículo busca analizar cómo el jugamiento de la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 760 puede promover transformaciones en la actuación del Estado, asegurando la integridad del medio ambiente equilibrado, precepto fundamental del Estado Democrático de Derecho. Utilizando el método deductivo, el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm) y sus resultados son examinados. Luego, se discute la ADPF 760 y argumentos. Finalmente, se analiza el julgamiento de la Alegación, pactualmente pendiente en el Supremo Tribunal Federal, considerando el voto del relator. Se constató que a pesar del buen desempeño obtenido, el Plan fue extinto por decisión del Poder Ejecutivo, vulnerando un derecho fundamental y dando lugar a la ADPF. A través del análisis del voto del relator, se demuestra que es deber del Poder Judicial velar por la eficacia del medio ambiente equilibrado frente los contratiempos ambientales.
PALABRAS CLAVE: Poder Judicial; Amazonía Legal; deforestación; Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental; medio ambiente ecológicamente equilibrado.

INTRODUÇÃO

Visando refrear os altos índices de desmatamento na Amazônia Legal[2], o Governo Federal brasileiro adotou, no ano de 2004, o Plano de Ação para Prevenção e

2 A Amazônia Legal foi estabelecida pela Lei nº 1.806/1953. Trata-se de um conceito político criado para fomentar o desenvolvimento e a integração da região por meio de incentivos fiscais. Os limites territoriais da Amazônia Legal baseiam-se essencialmente na necessidade de desenvolvimento da região, desconsiderando questões de ordem geográfica. Por essa razão, além do bioma amazônico, a Amazônia Legal também abriga parte dos biomas Cerrado e Pantanal (MARTHA JUNIOR; CONTINI; NAVARRO, 2011, p. 28-29). A Amazônia Legal abrange a integralidade dos estados do Acre, Amapá,

Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) com o objetivo de reduzir de forma contínua o desflorestamento na região e criar condições para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável dentro da Amazônia Legal.

Com o potencial do PPCDAm para auxiliar o Brasil a alcançar as suas metas climáticas, o Plano foi recepcionado pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei nº 12.187, em 2009. Com isso, internalizou-se o compromisso assumido perante a comunidade internacional, também em 2009, de promover uma redução entre 36,1% e 38,9% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE) até 2020. A PNMC estabeleceu o PPCDAm como um de seus instrumentos para promover a diminuição do desmatamento na Amazônia Legal em 80% até 2020, considerando-se a média registrada entre os anos de 1996 e 2005 (19.625 quilômetros quadrados), o que passou a ser o objetivo maior do Plano de Ação.

Apesar de ter se mostrado um Plano bem-sucedido por quinze anos, o PPCDAm se tornou inexequível de maneira precoce em razão de ações e omissões perpetrados pelo Poder Executivo. Mesmo tendo obtido resultados significativos e de ter sido responsável, quase que isoladamente, pelas conquistas brasileiras no que tange à redução das suas emissões de GEE, o PPCDAm acabou sendo desarticulado e extinto pelo Governo de Jair Messias Bolsonaro. Diante disso, o Poder Judiciário foi chamado a intervir e assegurar a sua retomada com vistas a combater os altos índices de desmatamento na região amazônica.

Em 2020, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental[3], conhecida como ADPF 760, foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com o propósito de denunciar atos do Estado brasileiro que culminaram na inexecução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. A ADPF 760 busca assegurar a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção da Amazônia como patrimônio nacional, por meio da retomada do PPCDAm, oportunizando ao Supremo Tribunal Federal o restabelecimento da primazia do texto constitucional. Em 2022, o STF incluiu sete ações em pauta para julgamento, dentre elas, a ADPF 760, dando origem à inédita e emblemática "pauta verde".

Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de uma porção localizada no oeste do Maranhão. Esse espaço representa cerca de 58,9% do território nacional, com uma área de aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados (IBGE, 2020).

3 Prevista no artigo 102, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) tem como objetivo evitar ou reparar lesão de preceito fundamental - princípios e normas considerados essenciais ao ordenamento jurídico brasileiro, em decorrência de ato praticado pelo Poder Público. Desse modo, a decisão sobre eventual violação de preceitos fundamentais de atos emanados dos poderes federal, estadual ou municipal deverá ser tomada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1999; FERREIRA FILHO, 2012).

Nessa perspectiva, esse estudo propõe-se a analisar como o julgamento da ADPF 760 pelo STF, considerando o voto-relator no sentido da procedência da demanda, tem o condão de promover transformações na atuação do Estado brasileiro, assegurando a integridade do meio ambiente no interesse das presentes e futuras gerações. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, com o uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados relatórios executivos do PPCDAm, documentos jurídicos associados à ADPF 760, além de artigos e livros que tratam sobre conceitos mais gerais do Direito, relacionados ao objeto de estudo. Nesse horizonte, o presente estudo parte do exame do PPCDAm e dos seus resultados, por meio da investigação de dados e informações governamentais disponibilizados. Em seguida, discute-se a ADPF 760, sua motivação, pedidos e argumentação, com base nos documentos legais disponibilizados no processo. Na sequência, analisa-se o julgamento da referida ação, atualmente em trâmite no STF, considerando-se o voto-relator e eventuais desdobramentos. Por fim, pretende-se demonstrar como o Poder Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal, pode promover transformações ao prestar a jurisdição constitucional pretendida, assegurando a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado diante dos sistemáticos retrocessos promovidos pelo Estado brasileiro.

1 DO AUMENTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre agosto de 2001 e agosto de 2002, o desmatamento na Amazônia Legal aumentou 40% em relação ao ano anterior, chegando a um índice de aproximadamente 25.500 quilômetros quadrados. Esse acréscimo evidenciou a necessidade de se adotar e implementar ações para proteger a Amazônia Legal (BRASIL, 2003, p. 7).

Frente a esse desafio, no ano de 2003, o Estado brasileiro, por meio do Decreto nº 03/2003, estabeleceu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI) com o objetivo de propor medidas e coordenar ações voltadas à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal (BRASIL, 2003). Com o Grupo de Trabalho, criou-se quatro subgrupos ou eixos voltados à elaboração de propostas, sendo eles: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial, 2) Monitoramento e Controle Ambiental; 3) Fomento às Atividades Produtivas; 4) Infraestrutura. Para que ações integradas fossem implementadas, o Plano se dividiu em quatro fases: 2004 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015; e 2016 a 2020. O eixo de Infraestrutura deixou de fazer parte do Plano ainda na primeira fase de execução. No entanto, com o ingresso do PPCDAm em sua quarta fase, identificou-se a necessidade de criação de um quarto eixo: 4) Instrumentos Normativos e Econômicos.

Definidos os subgrupos e fases, o Grupo Interministerial foi responsável por adotar ações integradas para o combate ao desmatamento e, assim, no ano de 2004, estabeleceu-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, mais conhecido como PPCDAm. O PPCDAm foi a primeira política pública estabelecida para combater o desmatamento na Amazônia Legal, tendo como objetivo inicial promover a redução das taxas de desmatamento na região por meio de ações integradas baseadas nos seus subgrupos, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais e municipais, entidades da sociedade civil e o setor privado (BRASIL, 2003, p. 19).

Em 2009, o Plano foi recepcionado pela Lei nº 12.187/2009, também conhecida como Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), internalizando-se o compromisso assumido perante a comunidade internacional de promover uma redução entre 36,1% e 38,9% das emissões brasileiras de GEE até 2020 (UNFCCC, 2010). A PNMC estabeleceu o PPCDAm como um de seus instrumentos para atingir a meta acima referida, o que seria feito por meio da diminuição de forma contínua e anual do desmatamento na Amazônia Legal com o fim de alcançar 80% de redução até 2020, considerando-se a média de desmatamento registrada entre os anos de 1996 e 2005[4] - 19.625 quilômetros quadrados (BRASIL, 2013, p. 34). Numericamente, esse percentual representa a redução de 15.700 quilômetros quadrados de desmatamento na região. Raciocinando-se de forma inversa, ficou permitido o desmate de 3.925 quilômetros quadrados sem comprometimento da meta estabelecida.

Considerando a referida média e as diferentes fases do Plano, os seguintes resultados foram obtidos (Tabela 1):

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2005	19.014 km²	3%
2006	14.286 km²	27%
2007	11.651 km²	41%
2008	12.911 km²	34%

Tabela 1 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na primeira fase DO PPCDAm
Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

Na primeira fase de implementação do Plano, é possível perceber que os índices de desmatamento começaram a cair significativamente a partir de 2007, ano em

4 A referida meta foi proposta no artigo 6º, §1º, inciso I do Decreto nº 7.390/2010, responsável por instituir a PNMC e dar outras providências. O referido instrumento legal foi revogado pelo Decreto nº 9.578/2018, que manteve a meta para o PPCDAm no seu artigo 19, §1º, inciso I.

que se registrou uma redução de 41% no desmatamento da Amazônia Legal – cerca de metade da meta estabelecida pelo PPCDAm.

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2009	7.464 km²	62%
2010	7.000 km²	64%
2011	6.418 km²	67%

Tabela 2 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na segunda fase DO PPCDAm
Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

Na segunda fase de implementação do Plano, observa-se que todos os índices de redução superaram o patamar de 60% (Tabela 2). Obteve-se uma média de redução de desmatamento de 64,3%, com um índice de diminuição crescente no ano de 2011, último da segunda fase.

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2012	4.571 km²	77%
2013	5.891 km²	70%
2014	5.012 km²	74%
2015	6.207 km²	68%

Tabela 3 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na terceira fase DO PPCDAm
Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

A terceira fase, por sua vez, foi responsável por apresentar os melhores índices de redução de desmatamento na Amazônia Legal, com uma média de 72%. No ano de 2012, a meta de redução quase foi alcançada em sua integralidade - 77% dos 80% estabelecidos no PPCDAm (Tabela 3).

Apesar dos resultados favoráveis obtidos na terceira fase, que consagraram o PPCDAm como uma política pública exitosa no combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal, observa-se um aumento das taxas no ano de 2015, o que se estendeu por toda a quarta – e última – fase de sua execução (Tabela 4).

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2016	7.893 km²	60%
2017	6.947 km²	65%
2018	7.536 km²	62%
2019	10.129 km²	48%
2020	10.851 km²	45%

Tabela 4 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na quarta fase DO PPCDAm
Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

Na última fase de implementação do Plano, que deveria apresentar os melhores índices de redução, considerando a proximidade do ano de 2020, tomado como prazo limite, observa-se, em sentido inverso, um aumento do desmatamento. No ano de 2020, por exemplo, tem-se um acréscimo de 121% de desmate em relação a 2012, ano em que o PPCDAm obteve seu melhor resultado.

Com recordes negativos de desmatamento nos anos de 2019 e 2020, o Brasil regride aos índices da primeira fase de implementação do PPCDAm, período em que a política ainda estava sendo desenvolvida. Um Plano que até então vinha apresentando bons resultados no combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal entra em decadência. Isso decorre da "extinção branca" do PPCDAm, conforme pontua o Observatório do Clima (2020), o que inviabilizou a sua execução.

O desmatamento na Amazônia Legal é um fenômeno complexo e multifacetado e tem aumentado de maneira constante desde o ano de 1991 (FEARNSIDE, 2006, p. 396). Os fatores que contribuem para o fenômeno são diversos e variam com o passar do tempo. Dentre eles, destaca-se a conversão de matas em áreas destinadas à agricultura e à pecuária, as quais ocupam 17% da região. Estima-se que entre os anos de 1985 e 2019, um total aproximado de 721 mil quilômetros quadrados de floresta tenha sofrido transição para a agropecuária (FEARNSIDE, 2020).

Hodiernamente, a maior ameaça ao bioma brasileiro decorre do aumento das plantações de soja, com grandes investimentos por parte do governo em infraestrutura, como rodovias, ferrovias e hidrovias para facilitar a abertura de novas áreas para a prática da atividade. Aliado a isso, a extração de madeira acelera a queima e o desmatamento da floresta, levando árvores à morte e causando a destruição florestal (FEARNSIDE, 2020, p. 11).

Esse contexto de degradação da Amazônia Legal foi intensificado pela insuficiência de fiscalização e queda das autuações realizadas pelo IBAMA em 2019 e 2020 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020), responsável por gerar um estado de certeza de

impunidade e incentivar o avanço e intensificação de atividades voltadas para o crescimento econômico e degradação florestal.

Além disso, em 2019, houve a suspensão do Fundo Amazônia, cujo orçamento é destinado à implementação do PPCDAm (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020). O Governo Bolsonaro, que havia sido recentemente empossado, ainda extinguiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e sua Comissão Executiva, responsáveis por gerenciar e executar o PPCDAm.

Com o aniquilamento de suas estruturas de governança e a ausência de recursos orçamentários suficientes, o Plano acabou sendo engavetado pela impossibilidade de execução. Assim, mesmo em plena vigência, a política pública em questão acabou se tornando inexequível, o que intensificou os índices de desmatamento registrados nos últimos anos, especialmente em 2021, quando se teve 13.235 quilômetros quadrados de área desmatada na Amazônia Legal, um número semelhante à média registrada entre 2005 e 2008, primeira fase de execução do Plano – 14.465 quilômetros quadrados.

Com a insuficiência da atuação de agências fiscalizadoras, a ausência de recursos suficientes, o desmantelamento das suas estruturas de governança, resultantes da falta de desejo governamental em continuar o combate pelo desmatamento na Amazônia Legal, que inclusive extinguiu as competências do Ministério do Meio Ambiente relacionadas ao combate ao desmatamento, percebe-se a intensificação do desmatamento, em especial nos anos de 2019 e 2020. A Amazônia Legal ficou sem o amparo de uma política pública válida que pudesse ser executada de maneira efetiva em razão das ações e omissões governamentais.

Considerando a atuação insuficiente do Poder Executivo no que se refere ao PPCDAm, e os resultados disso sobre a Amazônia Legal, sete partidos políticos, com o apoio de organizações da sociedade civil, opuseram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal requerendo a retomada imediata do PPCDAm. É o que se analisará a seguir.

2 A ADPF 760: MOTIVAÇÃO, PEDIDOS E ARGUMENTAÇÃO

Conforme mencionado acima, a atuação do Governo Federal acabou por tornar o PPCDAm um Plano inexequível, o que culminou no aumento do desmatamento na Amazônia Legal. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal foi provocado por meio de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 760[5].

5 A integralidade da ADPF 760 pode ser consultada diretamente no sítio oficial do Supremo Tribunal Federal por meio do link: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993.

Em 12 de novembro de 2020, sete partidos políticos[6] propuseram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal requerendo a retomada imediata e efetiva do PPCDAm para que o Brasil pudesse cumprir suas metas de redução do desmatamento na Amazônia Legal, além dos compromissos climáticos estabelecidos na PNMC. A ADPF foi elaborada de maneira conjunta com redes e organizações ambientais e de direitos humanos[7], que compõem a demanda na qualidade de *amicus curiae*.

A ADPF 760 entende como essencial a cessação dos atos omissivos e comissivos que, perpetrados pela União, incluindo-se aqui o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e pelas entidades administrativas 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), resultaram no descumprimento e na inexecução do PPCDAm (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020, p. 5-6).

Dentre os atos comissivos e omissivos, a ADPF destaca a redução significativa da fiscalização e do controle do desmatamento na Amazônia Legal pelo IBAMA, percebidos principalmente pela queda excessiva do número de autuações no período compreendido entre 2019 e 2020. Se comparadas ao ano de 2018, as autuações realizadas pelo IBAMA na Amazônia Legal em 2019 tiveram um decréscimo de 29%. Em 2020, essa queda foi de 46%, o que acabou contribuindo para um aumento significativo do desmatamento nos dois últimos anos do PPCDAm (2019 e 2020), de acordo com dados disponibilizados pelo próprio IBAMA (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020).

Outro ponto mencionado foi a inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento do PPCDAm. Nesse sentido, a ADPF destaca que os recursos disponibilizados pelo MMA, mesmo que existentes, são insuficientes, com uma redução drástica na dotação orçamentária destinada a ações voltadas ao combate do desmatamento na Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020. Aliado a isso, tem-se a paralisação do Fundo Amazônia que acabou por prejudicar as ações voltadas ao cumprimento da política pública, "o que evidencia atuação estatal contrária à implementação do PPCDAm" (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020).

---

6 Os sete partidos que compõem o polo ativo da ADPF 760 são: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Rede Sustentabilidade (REDE); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Verde (PV); Partido dos trabalhadores (PT); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

7 Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Laboratório do Observatório do Clima (OC), Greenpeace Brazil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul, Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) e Terra de Direitos.

A mencionada redução de dotação orçamentária, conforme pontua a ADPF, impediu que o IBAMA, o Instituto Chico Mendes e a FUNAI cumprissem com suas missões, já que a execução dos orçamentos está abaixo do que se registrou historicamente, especialmente no tocante às ações de fiscalização e controle de crimes ambientais. Ademais, tem-se o déficit de servidores, o que impossibilita a atuação das entidades administrativas de maneira adequada (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020).

Os atos normativos destinados a inviabilizar uma atuação estatal adequada também integraram a argumentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que destaca a alteração do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 13.844/2019 e do Decreto nº 9.672/2019, responsáveis por extinguir diversas estruturas essenciais e instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA, como a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas e seu Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento. Além disso, como já mencionado, também foram extintos o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, responsáveis por executar o PPCDAm (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020).

Em decorrência das medidas assinaladas, houve um aumento sem precedentes do desmatamento na Amazônia Legal entre 2019 e 2020, o que resultou no descumprimento das metas climáticas brasileiras, configurando-se como lesão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preceito fundamental imediatamente violado, e, por decorrência, dos direitos à vida, à dignidade, à saúde, dos direitos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, e dos direitos de crianças e adolescentes (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020, p. 6).

Os atos omissivos e comissivos adotados pela União acarretaram a "extinção branca" do Plano, inviabilizando-o e contribuindo para o aumento dos índices de desmatamento. O preceito fundamental ameaçado é o direito fundamental de toda a coletividade, representada pelas presentes e futuras gerações, ao meio ambiente sadio, conforme previsto no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A ADPF baseia-se no argumento de que não é possível separar a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da proteção da Amazônia Legal. Frente ao desmantelamento da política pública decorrente da atuação insuficiente da União, configura-se, portanto, o estado de coisas inconstitucional (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020).

Diante dos argumentos expostos, buscando-se a execução do PPCDAm em níveis suficientes para o combate do desmatamento na Amazônia Legal e de forma a

se alcançar as metas climáticas brasileiras, a ADPF almeja: 1) a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal até 2021 em níveis adequados para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 quilômetros quadrados, o que deveria ter sido alcançado em 2020; 2) a redução efetiva e contínua, até a sua eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação federais na Amazônia Legal; 3) o incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio e FUNAI); 4) o atendimento, imediato ou progressivo, dos demais resultados esperados e previstos nos eixos temáticos do PPCDAm; 5) que a União seja obrigada a colocar em prática um plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo, a fim de permitir o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas áreas protegidas; 6) que a União e as entidades federais apresentem, em juízo ou sítio eletrônico, relatórios com as ações e resultados das medidas adotadas em observância às determinações do STF.

Após o protocolo da ADPF 760, houve a distribuição por prevenção da referida ação, no dia 07 de dezembro de 2020, gerada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 54 (ADO 54), já que ambas buscam a retomada da política para combater o desmatamento na Amazônia Legal. A ADO 54 denuncia a omissão do Presidente da República do Brasil quanto à proteção e conservação da Amazônia Legal, destacando o descumprimento da meta da Política Nacional de Mudança do Clima para reduzir o desmatamento em 80% até o ano de 2020, além dos objetivos da Agenda 2030 das Nações Unidas (UNTERSTELL *et al.*, 2022, p. 3).

No dia 02 de dezembro de 2020, a Ministra Relatora Carmen Lúcia requisitou, com urgência, informações ao Presidente da República, ao Ministro do Meio Ambiente, ao Diretor do INPE, ao Presidente do IBAMA, ao Presidente do ICMBio e ao Presidente da FUNAI. Após a prestação das informações, abriu-se prazo para manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) (BRASIL, 2020, p. 23).

Dentre as informações trazidas pelo IBAMA, destaca-se o argumento de não haver registro oficial de queda de 30% das autuações nos anos de 2018 e 2019 e que eventuais reduções das atividades de fiscalização ambiental registradas no ano de 2020 são decorrentes da pandemia de Covid-19. No que diz respeito à execução orçamentária, o IBAMA trouxe percentuais referentes às despesas discricionárias liquidadas em seu âmbito, correspondentes a 97% em 2018, 85% em 2019 e 49% em 2020. Por fim, alegou ser necessária uma autorização do Ministério da Economia para a realização de concurso público visando o provimento de 2.311 cargos (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

Por sua vez, o INPE informou que mantém o Sistema PRODES e o Sistema DETER[8] para monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal, explicitando a finalidade de cada um deles e os respectivos resultados. Destacou ainda a transparência das informações relacionadas aos dados produzidos, que estão disponíveis na plataforma Terrabrasilis[9] (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

A Presidência da República requereu, preliminarmente, a extinção do feito, sem resolução de mérito, em razão de litispendência com diversas ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 708, ADPF nº 735, ADPF nº 743, ADPF nº 746, ADPF nº 747, ADPF nº 755, ADO nº 54 e ADO nº 59), que se encontram em estágio mais avançado de tramitação. Ainda em caráter preliminar, apontou a inobservância do requisito da subsidiariedade[10]. Quanto ao mérito, refutou a tipificação do estado de coisas inconstitucional e externou a ativa postura do Governo Federal na defesa e proteção do meio ambiente, com a execução contínua e eficiente do PPCDAm para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global. Por fim, registrou que eventual interferência do Poder Judiciário na temática específica da gestão ambiental nacional provocaria ofensa ao princípio da separação dos Poderes, vez que não cabe ao STF interferir nas esferas política, técnica e administrativa tampouco atuar como legislador em substituição ao administrador no exercício de suas competências (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

O Ministério do Meio Ambiente teceu considerações sobre o cumprimento do PPCDAm e a observância, pela União, dos deveres internacionais assumidos pelo Brasil, além de mencionar ações e medidas fiscalizatórias que vêm sendo adotadas para o combate ao desmatamento ilegal e para o cumprimento das metas de redução das emissões de gases de efeito estufa. Quanto ao orçamento, afirmou que os valores estão muito próximos ao limite autorizado para empenho e que busca um modelo de gestão do Fundo Amazônia que permita melhor controle sobre a utilização dos recursos e visibilidade dos benefícios gerados para o meio ambiente, inexistindo o estado de coisas inconstitucional na então gestão ambiental, tendo em vista as medidas adotadas pela União na prevenção e repressão ao desmatamento (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

---

8 O sistema PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite), do INPE, é o responsável por realizar o monitoramento via satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal, produzindo desde 1988 as taxas anuais de desmatamento na região, que servem como parâmetro para o governo instituir políticas públicas. O sistema DETER (Detecção do Desmatamento em Tempo Real), por sua vez, é um sistema de levantamento rápido de alerta, também realizado pelo INPE, que evidencia a alteração da cobertura florestal na Amazônia (DINIZ *et al.*, 2015).

9 Nesse sentido, cf. http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/en/home-page/.

10 O requisito da subsidiariedade é caráter essencial de admissibilidade de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, conforme dispõe o artigo 4º, § 1º da Lei nº 9.882/1999. A referida Ação somente será admitida se todos os outros meios eficazes aptos a sanar a lesividade de preceito fundamental forem esgotados previamente (BRASIL, 1999).

A FUNAI destacou os programas desenvolvidos e voltados ao fortalecimento da gestão ambiental e territorial, por meio do aprimoramento e acompanhamento da elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em 40 terras indígenas. Informou que 326 terras indígenas foram atendidas pela FUNAI em 2018, 316 em 2019, e 314 até 18 de novembro de 2020 (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

Com a prestação das informações solicitadas pela Ministra Relatora, em 10 de dezembro de 2020 abriu-se vistas do processo à Advocacia-Geral da União. A AGU entendeu que a ADPF não deveria ser conhecida em razão de suposto desrespeito ao princípio da subsidiariedade, sob a alegação de existirem outros meios processuais para a persecução das finalidades objetivadas na ADPF 760, e que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional seria uma espécie de fiscalização do Poder Executivo, o que poderia interferir no princípio da separação dos Poderes. A AGU também teceu considerações sobre a atuação estatal para o combate do desmatamento na Amazônia Legal ter sido eficiente e que não havia pretensão de "extinção branca" da política pública em questão, além de entender que as autuações por parte dos órgãos ambientais estavam sendo executadas, sem diminuição da dotação orçamentária (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

Seguindo o procedimento adotado, deu-se vistas à Procuradoria-Geral da República no dia 16 de dezembro de 2020, com igual prazo máximo e improrrogável de cinco dias para manifestação. No entanto, a PGR permaneceu silente. Um novo pedido de vistas foi realizado no dia 08 de fevereiro de 2021 e foi novamente ignorado pela Procuradoria-Geral da República. No dia 20 de setembro de 2021 a Ministra Relatora decidiu que daria continuidade ao processo, independentemente de manifestação da PGR. No mesmo dia, o órgão se manifestou no sentido de que não houve omissão constitucional na proteção da Amazônia Legal (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2021).

A PGR ainda destacou a não observância do princípio da subsidiariedade em decorrência da existência de outros meios processuais para o prévio exame da legislação infraconstitucional, alegando que eventual inconstitucionalidade na atuação do Governo Federal seria meramente reflexa. A PGR também ressaltou que o STF deveria praticar autocontenção quando provocado com demandas direcionadas a impor aos demais Poderes medidas específicas, a fim de respeitar o princípio da separação dos Poderes, e que são os Poderes Legislativo e Executivo que possuem a *expertise* para delimitar um plano de ação para prevenção e combate a queimadas e desmatamento, não sendo o Judiciário o responsável para o acompanhamento ou fiscalização da política pública e a atuação de seus gestores, devendo-se respeitar as competências institucionais de cada Poder (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2021).

Após a manifestação de todas as partes, a Ministra Carmen Lúcia deliberou pela inclusão em pauta para julgamento da ADPF 760. Junto à Arguição, mais seis

ações envolvendo matéria ambiental foram incluídas para julgamento, dando palco à emblemática "pauta verde". Na sequência, adentra-se na análise do voto-relator.

3 A ADPF 760 E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GUARDIÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O STF reuniu sete ações ambientais[11] em curso para que fossem julgadas em março e abril de 2022. Em uma sessão inédita e histórica, o Supremo julgaria ações que buscam, através do Poder Judiciário, a implementação efetiva de políticas públicas, planos, programas, compromissos, metas e a proteção de direitos relacionados ao meio ambiente e à estabilidade climática.

3.1 O voto-relator

No dia 06 de abril de 2022, a Ministra Carmen Lúcia, relatora da ADPF 760, proferiu seu voto na ADPF 760 e na ADO 54 em conjunto, visto que ambas as ações possuem objetos similares, conforme previamente mencionado.

Dentre as razões e argumentações apresentadas no voto de 159 páginas, a Relatora reconheceu a omissão do Governo Federal e a inexecução de medidas para o controle do desmatamento na Amazônia Legal, aspectos que tornam menos eficiente a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e contrariam o texto constitucional, além de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, afastando o país do cumprimento de suas metas climáticas (BRASIL, 2022, p. 50).

Ressaltou ainda a Ministra Carmen Lúcia que, em matéria ambiental, a atuação eficiente da Administração Pública é um dever necessário para a proteção do meio ambiente e de toda a coletividade, devendo ser observado o princípio da proibição do retrocesso, já que novas políticas – ou a inexecução das existentes – não podem importar em involuções ao que já foi conquistado para o fim de se "atender aos comandos constitucionais de garantia da finalidade de precaução, de preservação e de proteção eficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (BRASIL, 2022, p. 67).

No que tange especificamente ao desmatamento na Amazônia Legal, a Ministra Relatora destacou os resultados satisfatórios obtidos pelo PPCDAm, apresentados previamente neste estudo, o que tornaria a inexecução de medidas de combate ao

11 As referidas ações tratam sobre a necessidade de retomada do PPCDAm (ADPF 760), a competência fiscalizatória do IBAMA (ADPF 735), a importância da democracia participativa na defesa coletiva do meio ambiente (ADPF 651), a omissão do Presidente da República na proteção da Amazônia (ADO 54), a paralisação do Fundo Amazônia (ADO 59), a melhoria da qualidade do ar (ADI 6148) e as alterações promovidas por Medida Provisória na Lei que dispõe sobre a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (ADI 6808).

desmatamento na Amazônia Legal constitucionalmente inaceitáveis, já que estariam produzindo um retrocesso.

> Demonstrada estatisticamente a eficiência da adoção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm - entre 2004 e 2012, o desmatamento caiu mais de 80%, passando para menos de 4.600 km², segundo dados do INPE -, o Poder Público somente poderia substituir essa política pública ambiental por outra com igual ou superior eficácia objetivamente comprovada, o que não se deu. Todavia, os dados de crescente desmatamento na Amazônia sinalizam que o abandono do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável (BRASIL, 2022, p. 108).

Assim, o voto reconheceu o agravamento das grilagens de terras, da derrubada e comércio ilegal de madeira e do tráfico de animais, as ilegalidades do desmatamento nas unidades de conservação e em territórios indígenas nos anos de 2019 e 2020, além de mencionar que a quantidade de autos de infração lavrados pelo IBAMA no mesmo período foi a menor nos últimos dez anos. A diminuição de ações ambientais efetivas, atrelada à redução e inexecução de recursos orçamentários, à ausência de fiscalização e à desregulamentação em matéria ambiental levaram ao abandono do PPCDAm, o que caracteriza "retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais" (BRASIL, 2022, p. 154).

A Ministra reconheceu a deficiência estrutural das medidas estatais adotadas para o combate do desmatamento na Amazônia Legal, tendo a União falhado na entrega efetiva de bens e serviços relativos à proteção ambiental, o que fere o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A omissão estatal em satisfazer o direito em questão estabelece o estado de coisas inconstitucional, que produz efeitos irreparáveis sobre toda a coletividade, considerando suas presentes e futuras gerações, razão pela qual reconhece a Relatora a necessidade de prestação da jurisdição constitucional ambiental com o propósito de assegurar a efetividade da proteção ao meio ambiente (BRASIL, 2022).

Diante dos argumentos trazidos, a Ministra Carmen Lúcia proferiu seu voto no sentido de conhecer e julgar procedente os pedidos da ADPF 760 para "reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado", e determinar: 1) que a União e os órgãos federais competentes formulem e apresentem um planejamento para a execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, ou de outros planos que estejam vigentes, com o propósito de coibir o desmatamento e crimes conexos na Amazônia Legal, no prazo de sessenta dias; 2) que a meta de 80% de redução dos índices anuais de desmatamento, tal como prevista no PPCDAm, seja alcançada até 2023; 3) que haja uma redução efetiva e contínua, até a completa eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras

indígenas e unidades de conservação federais na Amazônia Legal, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais; 4) a fiscalização efetiva pelos órgãos competentes com a devida aplicação de sanções; 5) o cumprimento imediato ou progressivo dos demais resultados previstos nos diferentes eixos do PPCDAm, com planejamento até dezembro de 2023; 6) que a União apresente um plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo, no prazo máximo de sessenta dias; 7) a atualização mensal e em linguagem clara em sítio eletrônico por parte da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, e outras agências indicadas pelo Poder Executivo, das ações e resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos do STF; e 8) a submissão ao "Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário", do Conselho Nacional de Justiça, de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os respectivos resultados (BRASIL, 2022, p. 155-159).

Apesar do voto favorável da relatora, conhecendo e julgando procedente a ADPF 760, o Ministro André Mendonça realizou um pedido de vistas, acarretando a suspensão do processo e impedindo a conclusão do seu julgamento. Desde 06 de abril de 2022, o processo aguarda manifestação do Ministro, não havendo novas movimentações ou designação de data para continuidade do julgamento. No entanto, o posicionamento de vanguarda do voto-relator busca assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a estabilidade do clima, direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil e que devem, diante do contexto apresentado, ser resguardados pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se examinará a seguir.

3.2 O voto-relator e a prestação jurisdicional constitucional pelo STF como forma de resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado

Considerando que a alínea 'a', do inciso I, do artigo 102, da Constituição da República Federativa do Brasil confere ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição e o controle originário de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, espera-se que o STF atue no melhor interesse de proteção dos direitos e liberdades garantidos pela CRFB. Diante da omissão do Governo Federal no cumprimento dos compromissos assumidos para combater o desmatamento e prevenir o aumento da temperatura global, o STF poderá definir o curso das ações ambientais que tramitam perante o órgão no sentido de possibilitar a diminuição e o combate dos retrocessos promovidos pelo Poder Executivo nos últimos anos, contribuindo para o alcance da proteção climática e ambiental consagradas no artigo 225 da CRFB.

Especialmente no que tange à ADPF 760, com o voto-relator no sentido de reconhecer como inconstitucionais as ações e inações perpetradas pelo Poder Público

que paralisaram e inviabilizaram a execução efetiva e suficiente da política pública de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal está exercendo a sua jurisdição constitucional para proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como todos os outros direitos fundamentais que dele decorrem, como o direito à vida e à saúde.

A prática dos atos comissivos e omissivos pela União resultaram na ineficiência do PPCDAm. Sem a implementação satisfatória da referida política pública se tem a violação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e, como consequência, não se dá cumprimento às metas climáticas assumidas pelo Brasil, o que, considerando a importância da Amazônia Legal para a manutenção do equilíbrio climático, produz efeitos negativos que ultrapassam as fronteiras do território brasileiro. Nesse sentido, a judicialização da questão é tida como imprescindível para o efetivo cumprimento dos princípios e regras constitucionais (BRASIL, 2022, p. 9).

Há normas expressamente postas na CRFB que orientam no sentido do dever de respeito à proteção do meio ambiente, à preservação das florestas, das águas, da cultura dos povos indígenas e nações nos locais de zelo ambiental para a preservação da Terra no espaço soberano do Brasil e do clima em escala planetária (BRASIL, 2022, p. 36). Ao reconhecer o pleito da ADPF 760, o Supremo Tribunal Federal estaria atuando na defesa de todos esses bens e direitos frente à omissão do Poder Executivo. Não há, portanto, uma violação do princípio da separação dos Poderes, apenas o exercício legal da competência constitucional conferida ao STF, já que é ele o guardião da Constituição e deve conferir eficácia aos seus mandamentos com o propósito de sanar omissões e ações inconstitucionais (BARROSO, 2012) que digam respeito à implementação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e à estabilidade climática.

Conforme pontua Ran Hirschl (2004), a existência de direitos e liberdades expressos na Constituição não é condição suficiente para sua eficácia. Embora a proteção expressa desses direitos e liberdades seja importante, muitas vezes é necessária uma mobilização para sua implementação efetiva. Isso gera um empoderamento do Judiciário, que não atua contra os interesses ou interfere nas competências do Poder Executivo ou mesmo do Poder Legislativo (HIRSCHL, 2006), mas age como guardião da Constituição frente às omissões ou ações contrárias ao texto constitucional.

Para além do reconhecimento formal de direitos em Constituições, é necessária a implementação do que foi constitucionalmente determinado para que haja a concretização e efetividade dos direitos e liberdades, o que Benjamin (2021) reconhece como "dimensão pragmática" dos direitos. O reconhecimento constitucional é apenas "o ponto inicial de uma trajetória, que pode ser curta ou longa, tranquila ou tumultuada, cara ou barata, democrática ou autoritária, efetiva ou inoperante, mas sempre prisioneira da sua implementação" (BENJAMIN, 2003, p. 337).

A ADPF 760, ao deslocar o protagonismo de ação do Poder Executivo para o Poder Judiciário, encontra fundamento na necessidade de efetivação do texto constitucional em face da violação de preceitos basilares e indissociáveis do Estado Democrático de Direito. Trata-se da judicialização de comportamentos comissivos e omissivos que, perpetrados pelo Poder Executivo, aniquilaram uma política pública exitosa afetando, sobremaneira, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso, configura-se um estado de coisas inconstitucional (LEHMEN, 2020).

Tampouco há que se falar em violação do requisito da subsidiariedade, previsto no §1º, do artigo 102, da CRFB e no §1º, do artigo 4º, da Lei n. 9.882/1999. Para Emília Maria Rodrigues da Silva (2007, p. 61), "a demonstração de inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade, o que caracterizaria o princípio da subsidiariedade", não atribui caráter subsidiário à ADPF. Isso porque a ação tem uma especialidade: proteger preceitos de natureza fundamental. Nessa perspectiva, a autora defende que a possibilidade de utilização de outros mecanismos eficientes não seria bastante para preterir a ADPF, o que retiraria a sua relevância, devendo o STF considerar outros aspectos. Nesse sentido, pontua:

> O STF, ao enfrentar questão trazida por arguição de descumprimento, deverá avaliar não só a existência de outro meio judicial, mas também promover o juízo de valor sobre a fundamentalidade do preceito constitucional violado ex vi do §1º do art. 102 da CF/88, sobre a relevância do fundamento da controvérsia suscitada em processos já em curso (análise indispensável diante do previsto no inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.882/99), sobre a eficácia do meio alternativo em evitar ou reparar a ofensa a direito fundamental, além de analisar outros requisitos de admissibilidade descritos no art. 3º da mencionada Lei (SILVA, 2007, p. 61).

Para Flávia Piovesan e Vieira (2003, p. 118), por ser um mecanismo especificamente direcionado à tutela de preceitos fundamentais, diante de uma violação, a ADPF não poderia ser tida como supletiva. Para os autores, que defendem a máxima efetividade dos direitos fundamentais, o requisito da subsidiariedade vai de encontro ao princípio da supremacia da CRFB. Também para André Ramos Tavares (2001, p. 42-45), a ADPF, por ser um instrumento próprio, não pode ter caráter residual. Assim sendo, "a arguição é cabível sempre, *e absolutamente sempre*, que se observar a violação de preceito constitucional de natureza fundamental". Mesmo diante da duplicidade de ações distintas que se voltem a uma mesma finalidade, "a verdade é que, com a introdução da arguição, para ela desviam-se todos os descumprimentos de preceitos fundamentais da Constituição".

No voto-relator, entendeu-se haver plena observância da regra estabelecida no §1º, do artigo 4º, da Lei n. 9.882/1999, afastando-se o requisito da subsidiariedade sob o argumento de que "não se comprova outro meio apto e eficaz para impedir a continuidade da afronta afirmada ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à preservação e proteção das florestas e das condições ambientais" (BRASIL,

2022, p. 8). Aqui, portanto, verifica-se uma interpretação mais literal do dispositivo. O próprio Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Arguição de Preceito Fundamental nº 664, em 2021, já havia assinalado que os legitimados podem buscar diretamente a atuação do STF por meio de uma ADPF quando mecanismos tenham sido utilizados exaustivamente e se mostrem ineficazes, ou, quando verificada, desde o primeiro momento, "a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental" (BRASIL, 2021, p. 8).

De toda maneira, o STF abraçou o dever de assegurar a proteção da integridade do meio ambiente, assim como de outros direitos a ele relacionados. Isso apenas reforça o regime constitucional de proteção ecológica e a caracterização de deveres estatais climáticos, os quais, por meio de ações e omissões, não vêm sendo observados pelo Estado brasileiro (SARLET; FENTERSEIFER, 2022), fazendo com que o Poder Judiciário seja chamado para observar a execução de uma política pública que até então vinha se mostrando exitosa.

A concepção convencional dos tribunais como órgãos estritamente jurídicos deu lugar à compreensão do Judiciário como uma instituição crucial nas democracias modernas. O Poder Judiciário é cada vez mais demandado para preencher lacunas legais e salvaguardar direitos constitucionalmente resguardados, deixando clara a importância de sua participação nos processos de formulação, verificação e complementação de políticas públicas (DA SILVA; FLORÊNCIO, 2011). Conforme aponta Barroso (2012, p. 24), se uma questão encontra respaldo constitucional, ela pode se tornar uma pretensão jurídica a ser formulada por meio de uma ação judicial, que pode questionar ou requerer ações concretas ou políticas públicas.

Esse argumento encontra amparo na redução das políticas públicas características do Estado de bem-estar social, juntamente com a diminuição de programas e políticas anteriormente amparadas pelo Executivo. O resultado disso é um aumento do número de ações que buscam esses benefícios por meio do Judiciário. Esse Poder se tornou um importante local para a discussão de políticas e possui "grande capacidade de inovar na prestação de serviços públicos e na coordenação de políticas públicas" (DA SILVA; FLORÊNCIO, 2011, p. 131). Desse modo, o sistema judicial tem o poder-dever de suprir as omissões do Legislativo e do Executivo na concretização dos direitos fundamentais, atuando como um agente de transformação social que fiscaliza e promove políticas públicas para assegurar direitos constitucionalmente reconhecidos.

Essa atuação mais ativista e estratégica do Poder Judiciário implica na imposição de exigências ou restrições ao Executivo e Legislativo, especialmente no âmbito das políticas públicas, o que demonstra que aquele Poder deve estar atento as demandas sociais que não puderam ser satisfeitas pelos demais Poderes. No que tange especificamente a proteção da Amazônia e, consequentemente, do direito fundamental

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, Fearnside (2006, p. 399) ressalta que a implementação de políticas públicas é capaz de influenciar de maneira notável as taxas de desmatamento. Percebe-se uma tendência de redução "onde foram aplicados esforços para fazer cumprir a legislação indo mais além do que uma base simbólica".

Verifica-se, portanto, que a atuação do Supremo Tribunal Federal é crucial para assegurar a efetividade da norma constitucional relativa a direitos fundamentais, determinando a retomada de uma política pública que já existia, mas deixou de ser executada. A via judicial se mostra como instrumento vocacionado para impedir a violação de preceito fundamental por atos comissivos e omissivos adotados pelo Poder Público e que acabaram por desarticular e extinguir uma política pública exitosa voltada ao combate do desmatamento na Amazônia Legal.

O posicionamento adotado pelo voto-relator na ADPF 760 garante a defesa do meio ambiente e da integridade climática por meio da retomada do PPCDAm, o que realça o dever estatal e constitucional de proteção ambiental. Quando a atuação ou a omissão do Poder Executivo gera deficiências e ineficiências, violando preceitos fundamentais, a intervenção do Poder Judiciário não é apenas desejável, mas, sobretudo, necessária. Cabe, portanto, ao Supremo Tribunal Federal assumir um protagonismo ambiental e climático diante da ausência do Estado brasileiro na condução de suas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os atos omissivos e comissivos perpetrados pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, representados aqui pela desestruturação e extinção do PPCDAm, promoveram um aumento da degradação da região amazônica. Diante disso, a ADPF 760 surge como um mecanismo válido e eficaz para assegurar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da estabilidade climática, buscando a retomada de uma política pública responsável por controlar o desmatamento na Amazônia Legal por mais de uma década.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para garantir o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, tendo a oportunidade de prestar a jurisdição constitucional e afastar o retrocesso ambiental decorrente da inexecução do PPCDAm. O voto-relator já se manifestou no sentido de que cabe ao STF, enquanto guardião da Constituição da República Federativa do Brasil, o dever de efetivar os direitos consagrados no texto constitucional frente a ações e omissões estatais.

Observou-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal, com o posicionamento do voto-relator no sentido de determinar a retomada imediata do PPCDAm, restabelecendo medidas de combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal, não fere o princípio da separação dos poderes, assim como o requisito da subsidiariedade

– ainda que, nesse caso, o STF tenha empreendido uma dicção mais literal da lei, afastando o requisito sob o argumento de não se comprovar outro meio capaz de impedir a continuidade da lesão.

Além disso, a atuação do Poder Judiciário ocorre de maneira estratégica e responsiva para o fim de fiscalizar e determinar a execução de políticas públicas de modo efetivo. Quando a implementação de políticas por parte do Poder Executivo se mostra insuficiente, cabe ao Judiciário exercer seu poder-dever de promover a transformação social para assegurar políticas públicas que promovem direitos constitucionalmente reconhecidos. Sendo estas as circunstâncias, percebe-se que a intervenção do Poder Judiciário é imperativa diante de ações e omissões do Poder Público que, inconstitucionais, ferem preceitos de natureza fundamental, impactando negativamente na preservação da região amazônica, patrimônio nacional brasileiro, e comprometendo a manutenção do equilíbrio climático.

Nesse contexto, a ADPF 760 representa a possibilidade de que, por meio da adequada solução do caso concreto, se determine a cessação do comportamento governamental com o restabelecimento da primazia dos preceitos constitucionais violados. Com a eventual procedência da demanda, nos termos dos fundamentos apresentados no voto da Relatora, o STF estará cumprindo o seu dever de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, criando condições para a proteção da Amazônia Legal ao refrear os processos de degradação em curso por meio da retomada de uma política pública que se mostrou efetiva por anos. De igual maneira, ao enfrentar o constante aumento das taxas de desmatamento registradas nos últimos anos, o STF estará compelindo o Poder Público a avançar no cumprimento dos seus compromissos climáticos, um passo necessário para a manutenção da estabilidade climática e para o resguardo das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760**. Brasília, 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754692442&prcID=6049993#. Acesso em: 05 set. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433. Acesso em: 08 set. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Laudato Si', Ecologização da Justiça Social e o Juiz Planetário, **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v.7, n. 2, p. 560-570, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.651. Acesso em: 07 set. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental**. Brasília: Biblioteca Digital Jurídica, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**: voto. Relatora: Min. Carmen Lúcia, 06 de abril de 2022. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de **Descumprimento de Preceito Fundamental nº 664**: acórdão. Constitucional. Financeiro. Constrição de receitas públicas por decisões judiciais. Recursos de fundo estadual de saúde destinados à execução de atividades via contratos de gestão firmados pelo estado do espírito santo com entidades de terceiro setor. Independência entre os poderes e legalidade orçamentária. Arguição julgada procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 de abril de 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755741178&prcID=5882416#. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**: medida cautelar. Relatora: Min. Carmen Lúcia, 24 de novembro de 2020. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260670. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**: 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta. Brasília, 2013. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase3.PDF. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República & Casa Civil. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, 2003. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase1.pdf. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

CORLETO, Ana Flávia; FERREIRA, Heline Sivini. A derrocada do PPCDAm: de um plano de ação a um plano sem ações. *In*: CORLETO, Ana Flávia Corleto *et al.* (Org.). **Rupturas Democráticas e Retrocessos Socioambientais**. Curitiba: CEPEDIS, 1 ed., p. 13-32, 2022.

DA SILVA, Jeovan Assis; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136, Abr/Jun 2011. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1666/1/Pol%C3%ADticas%20judici%C3%A1rias%20no%20Brasil%20o%20Judici%C3%A1rio%20como%20autor%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

DINIZ, Cesar Guerreiro *et al*. DETER-B: The New Amazon Near Real-Time Deforestation Detection System, **IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing**, v. 8, n. 7, p. 3619-3628, julho de 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1109/JSTARS.2015.2437075. Acesso em: 09 set. 2022.

FEARNSIDE, Philip M. (ed.). **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica**, v. 1. Editora do INPA, Manaus, 2020.

FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle, **Acta Amazonica**, v. 36, n. 3, p. 395-400, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0044-59672006000300018. Acesso em: 09 jun. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

HIRSCHL, Ran. 'Juristocracy' – Political, not Juridical, **The Good Society**, Pensilvânia, v. 13, n. 3, p. 6-11, 2004. Acesso em: 07 set. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1353/gso.2005.0020. Acesso em: 09 set. 2022.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide, **Fordham Law Review**, Nova Iorque, v. 75, n. 2, p. 721-754, 2006. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=951610. Acesso em: 08 set. 2022.

IBGE. **Amazônia Legal**. 2020. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2020/Mapa_da_Amazonia_Legal_2020.pdf. Acesso em: 07 set. 2022.

LEHMEN, Alessandra. **O STF e o clima: inaplicabilidade da defesa da separação de poderes à ADPF 708**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 17 outubro 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-out-17/alessandra-lehmen-litigancia-climatica-stf. Acesso em: 9 set. 2022.

MARTHA JÚNIOR, Geraldo Bueno; CONTINI, Elisio; NAVARRO, Zender. Caracterização da Amazônia Legal e macrotendências do ambiente externo. **Embrapa Estudos e Capacitação**, Brasília, 2011. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/48150/1/GBMJ-EstudoAMZ-DA1-vISSN.pdf. Acesso em 10 set. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **ONGs vão ao STF exigir retomada imediata de plano de combate ao desmatamento**. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/ongs-vao-ao-stf-exigir-retomada-imediata-de-plano-de-combate-ao-desmatamento/. Acesso em: 08 set. 2022.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al*. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Brasília, 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754362100&prcID=6049993#. Acesso em: 04 set. 2022.

PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanziola. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: inovações e aspectos polêmicos. *In*: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. (Org.). **Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil**: recurso extraordinário e argüição de descumprimento de preceito fundamental. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**: Parecer AJCONST/PGR nº 337584/2021. Brasília, 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757356843&prcID=6049993#. Acesso em: 05 set. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição brasileira de 1988, **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, ano 27, São Paulo: RT, p. 71-108, out. – dez. 2022.

SILVA, Emília Maria Rodrigues da. O princípio da subsidiariedade indicado na lei regulamentadora da argüição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 44, n. 173, p. 57-71, 2007. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141328/R173-04.pdf?sequence=5. Acesso em: 16 set. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Da argüição de descumprimento de preceito constitucional fundamental**. 2000. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, PUC-SP, São Paulo, 2000.

UNFCCC. **Brazil information on Appendix 2 of the Copenhagen Accord**. Berlim, 2010. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf. Acesso em: 08 set. 2022.

UNTERSTELL, Natalie *et al*. **STF e a oportunidade de se fazer justiça climática**. Nota Técnica n. 3. São Paulo: Talanoa, 2022. Disponível em: https://www.institutotalanoa.org/documentos. Acesso em: 7 set. 2022.