



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 59/DF**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**REQUERENTES: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO E OUTROS**

**ADVOGADOS: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTROS**

**INTERESSADA: UNIÃO**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 341925/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. FUNDO AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA IMPULSIONAR O FUNCIONAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA. 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.



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

VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELOS AUTORES.

1. Diante da inexistência de determinação constitucional cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em ADO, reconhecer-se omissão inconstitucional.
2. Não cabe ADO 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.
3. Afasta-se aplicação da fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade quando não preenchidos os requisitos da ação correta.
4. 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.
5. Em matéria ambiental, o Poder Judiciário há de pautar-se pela 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.
6. 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 distintas questões sociais, políticas, econômicas e judiciais que perpassam a questão do desmatamento ilegal no Brasil.
7. As informações apresentadas pela Vice-Presidência da República, pelo BNDES e pela Consultoria Jurídica



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

junto Ministério do Meio Ambiente elencam medidas adotadas pelo Governo Federal para estimular o funcionamento do Fundo Amazônia.

8. Verificada a existência de ações do poder público tendentes a impulsionar o funcionamento do Fundo Amazônia, substituir a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo pelas ações pretendidas pelos requerentes representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas, para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com o objeto da ADO e com a própria função jurisdicional.

9. Eventual acolhimento do pedido formulado, com a determinação de obrigações de fazer aos órgãos do Poder Executivo, 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.

10. Veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, suficiência ou insuficiência das medidas que vêm 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 ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, pelo Partido Socialismo e Liberdade, pelo Partido dos Trabalhadores e pela Rede Sustentabilidade contra suposta omissão inconstitucional da União em não promover o sistemático funcionamento do Fundo Amazônia.

Os requerentes afirmam que, em 2004, o governo federal criou o Plano de Ação para Prevenção de Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), com intuito de reduzir o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável, assim como o DETER, sistema de monitoramento do desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Registram que, a partir de então, entre 2004 e 2012, a taxa de desmatamento na região caiu 83%.

Sustentam que o PPCDAm *“era a base da principal meta da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), de reduzir o desmatamento em 80% até o ano de 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005”*.

Asseveram que o aludido plano enfrentou dificuldades de concretização a partir de 2013, *“quando as taxas de desmatamento voltaram a subir, e*



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

*entre 2012, quando o desmatamento atingiu seu valor mais baixo desde o início das medições, e 2019, [quando] houve aumento de 113% na taxa de devastação”.*

Informam que, segundo o INPE, o desmatamento na Amazônia cresceu 30% no ano de 2019, tendo havido, ainda, alta de 278% de alertas de desmatamento quando comparados os meses de julho de 2019 e julho de 2018.

Ressaltam que, em 2019, teria sido *“possível constatar na Amazônia o aumento de 145% das queimadas”*, ano *“marcado pela ação coordenada entre fazendeiros em prol do chamado ‘dia do fogo’”*.

Destacam que, a respeito das queimadas, ao longo de 2019, *“a área total da Amazônia destruída por incêndios é estimada em 72.501 km<sup>2</sup>”*, enquanto em 2018 teriam sido queimados *“43.171 km<sup>2</sup>, o que representa um aumento de 67% no ano”*.

Dizem que, no período de agosto de 2019 a abril de 2020, *“o sistema DETER do INPE registrou um aumento de 94% na área de alertas”*, sendo que *“o mesmo DETER viu a área com alertas de degradação florestal crescer 122% entre setembro de 2019 e abril de 2020”*.

Pontuam que os alertas de desmatamento em terras indígenas, segundo o DETER do INPE, *“aumentaram 59% de janeiro a abril em comparação com o mesmo período de 2019, totalizando 1.319 hectares”*.



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

Alegam que, como concretização do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, foi criado pelo Decreto 6.527/2008 o Fundo Amazônia, sob gestão do BNDES, tendo como objetivo *“fomentar projetos que previnam ou combatam o desmatamento e aqueles que se propõem à conservação e integração sustentável com os recursos naturais na Amazônia Legal, como o uso alternativo da terra”*.

Apresentam dados a demonstrar a substancial importância do Fundo Amazônia para preservação do meio ambiente na região amazônica, a exemplo do relatório de atividades de 2018, o qual *“mostra que foram utilizados cerca de R\$ 1,86 bilhões (...) beneficiando 103 projetos”*, estes últimos que teriam favorecido *“746 mil imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR); 162 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis; 687 missões de fiscalização ambiental; 465 publicações científicas ou informativas produzidas; 338 instituições apoiadas diretamente e por meio de parceiros; 190 unidades de conservação apoiadas; e 65% das áreas das terras indígenas da Amazônia apoiadas”*.

Constatam que o Fundo Amazônia *“funcionava para os seus propósitos, mostrando-se uma ferramenta importantíssima para o controle do desmatamento da Amazônia brasileira e na garantia de padrões sustentáveis de desenvolvimento da região, havendo ainda cerca de R\$ 1,5 bilhão depositados, disponíveis para serem disponibilizados para novos projetos”*.



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

Asseguram que *“tudo mudou após a mudança no Governo Federal”*, o qual teria iniciado *“a implosão de programas de proteção ambiental, sobretudo com o corte de recursos”*, sendo o Fundo Amazônia um de seus primeiros alvos.

Mencionam afirmações atribuídas ao então Ministro do Meio Ambiente, feitas em 17 de maio de 2019, dirigidas contra órgãos e entidades de defesa do meio ambiente, as quais teriam ocasionado supostos prejuízos ao Fundo Amazônia, com o afastamento da sua então responsável, com protestos públicos feitos por entidades e com a recusa dos governos da Noruega e da Alemanha de realizar novos depósitos em prol do Fundo.

Aduzem que os alegados prejuízos causados ao Fundo Amazônia teriam ganhado *“contornos normativos, com a edição de Decretos que extinguiram unilateralmente importantes mecanismos para funcionamento e gestão do Fundo: o Comitê Técnico do FUNDO AMAZÔNIA (CTFA), responsável por efetuar o cálculo de desmatamento e da quantidade de carbono emitida e, mais importante, o Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA (COFA), órgão de governança do Fundo”*.

Acrescentam que, enquanto o CTFA estava previsto no art. 3º do Decreto 6.527/2008 e foi extinto pelo Decreto 10.144/2019, o COFA era mencionado no art. 4º do Decreto 6.527/2008 e foi desconstituído pelo Decreto





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

10.223/2020, sendo que nenhum dos dois órgãos teriam atuado, na prática, desde 2019.

Salientam que, desde então, *“mais de 1,5 bilhão de reais de recursos encontram-se represados sem contratação de novos projetos e sem que qualquer medida de equilíbrio seja implementada, prejudicando severamente as atividades de proteção à floresta”*, eis que *“o FUNDO AMAZÔNIA encontra-se parado, com interrupção total de suas atividades a partir de 2019”*.

Observam que, *“em 2019 e 2020, a partir do desmonte da estrutura de governança do Fundo e a crise gerada pelo Ministro do Meio Ambiente, não houve nem novos aportes, nem novas contratações”*.

Referenciam notícia midiática segundo a qual o Fundo da Amazônia se encontra paralisado e sem aprovação de nenhum projeto no ano de 2019, mesmo diante do aumento dos índices de desmatamento e de incêndio na região.

Argumentam inexistir *“qualquer lógica ou o mínimo de razoabilidade no represamento dos valores do FUNDO AMAZÔNIA diante de um cenário tão grave de aumento e consolidação de aceleração do desmatamento e destruição do meio ambiente”*.

Arguem que o cenário acima explicitado comprovaria omissão da União frente a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente





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

equilibrado estatuído no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, assim como configuraria, ante a falta de repasse pelo ente central da Federação de recursos direcionados a que outros entes federativos atuem no combate e na prevenção do desmatamento na região amazônica, violação ao princípio da lealdade federativa (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I, da CF) e ao modelo constitucional de federalismo cooperativo (arts. 3º, I, II e III, e 241, da CF).

Requerem a concessão de medida cautelar para

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por: órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (...); fundações de direito privado (...); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país e beneficiário e instituições multilaterais (...);*
- b) Determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados;*
- c) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação dos projetos que se encontram nas fases de consulta ou de análise, no prazo de 90 dias, com base nas regras aplicáveis à época em que foram protocolados e, em caso de aprovação, passe a efetuar os repasses financeiros;*
- d) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação regular de novos projetos que venham a ser protocolados para apoio do FUNDO AMAZÔNIA, com base no Decreto nº 6.527, de 2008 e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado através do Decreto nº 10.223 de 2020;*



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

- e) *Determinar que o gerenciamento dos valores liberados seja exercido por instância colegiada que tenha a participação de representante dos entes federativos interessados nos projetos apoiados pelo FUNDO (...) e de representantes da sociedade civil interessada, com acompanhamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) – já que houve a extinção do Comitê Orientador até então existente promovida pelo Decreto nº 10.223, de 2020;*
- f) *Determinar à UNIÃO que se abstenha de, através de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto nº 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado.*

No mérito, pleiteiam a confirmação integral das medidas cautelares requeridas e a declaração de inconstitucionalidade *“do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO AMAZÔNIA, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas”*.

Subsidiariamente, pedem que, *“caso a Corte repute que a omissão da UNIÃO relativa à aplicação dos recursos do chamado FUNDO AMAZÔNIA possui caráter de violação de preceito fundamental (...), esta demanda seja processada como*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)*”, com julgamento de procedência dos pedidos cautelares e finais anteriormente formulados.

Adotou-se o rito do art. 12-E da Lei 9.868/1999, com aplicação subsidiária do procedimento do art. 12, *caput*, do mesmo diploma.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, em informações, apresentou esclarecimentos a respeito dos dois sistemas atualmente existentes direcionados a monitorar o desmatamento da Floresta Amazônica, o PRODES e o DETER, trazendo gráficos, mapas e tabelas relativas ao desmatamento da Amazônia Legal Brasileira durante o período de 2013 a 2019.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES fez um panorama a respeito do funcionamento do Fundo Amazônia e das atividades por ele atualmente financiadas, frisando que *“as atividades de fomento, protocolo e análise de novas operações no âmbito do Fundo Amazônia estão suspensas em função das negociações entre o governo brasileiro e os governos dos países doadores acerca da governança do Fundo”*.

Esclareceu que a suspensão pelo BNDES das atividades de fomento, protocolo e análise no âmbito do Fundo Amazônia ocorreu após o Poder Executivo determinar a extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) por meio de Decretos,



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

sendo que os contratos de doação celebrados entre o BNDES e os países doadores expressamente mencionam a existência de um modelo governança realizado por COFA e CTFA.

Ressaltou que, *“sem prejuízo de inquestionável prerrogativa do Governo brasileiro de promover alterações em atos normativos de sua competência, a extinção desses comitês alterou as condições nas quais os contratos foram celebrados e pode ensejar a suspensão do uso dos recursos e/ou a devolução aos doadores daqueles não utilizados”*.

Destacou que *“eventuais mudanças na governança [do Fundo Amazônia] necessitam (...) de negociação com os doadores e ajustes no Documento de Projeto que é referenciado diretamente nos contratos de doação”*.

Afirmou que o Conselho Nacional da Amazônia Legal, transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República, tem realizado aproximação institucional com o BNDES no intuito de reativar operacionalmente o Fundo Amazônia, assim como vem se reunindo com doadores internacionais com vistas a atingir consenso sobre as mudanças que importam realizadas no âmbito da governança do Fundo.

Pontuou encontrarem-se amplamente disponibilizadas ao público, em sítio eletrônico da internet, informações a respeito do Fundo Amazônia,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

acrescentando que as instâncias de controle a que o Fundo se submete não constataram qualquer malversação dos recursos por ele empregados.

Os Estados do Maranhão, do Pará, do Amazonas e de Rondônia prestaram informações.

O Presidente da República, amparado em informações da Consultoria-Geral da União, concluiu não ser hipótese de deferimento do pedido formulado, *“considerando a natureza objetiva da presente ação e a ausência de qualquer ato que possa configurar em omissão constitucional, bem como a adoção de medidas concretas por parte do Presidente da República no que concerne à defesa do Fundo Amazônia”*.

A Vice-Presidência da República, cujo titular é Presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal, defendeu o não cabimento desta ADO e, no mérito, afirmou inexistir *“qualquer omissão por parte do CNAL [Conselho Nacional da Amazônia Legal] em relação ao Fundo Amazônia, pois as ações cabíveis para retomada do financiamento e operacionalização do Fundo Amazônia estão sendo adotadas”*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta, por ausência de questão constitucional, por inadequação da via eleita e por inobservância ao princípio da subsidiariedade, e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, arguindo inexistir omissão inconstitucional a ser atribuída à União.



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

Por determinação da Relatora, Ministra Rosa Weber, foi realizada audiência pública nos dias 23 e 26.10.2020.

Eis, em síntese, o relatório.

**1. DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão – ADO vocaciona-se ao reconhecimento de omissão total ou parcial *“quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa”* (art. 12-B da Lei 9.868/1999). Presta-se a *“buscar a efetividade de norma constitucional que prescreva as medidas a cargo do Poder Público para viabilizá-la, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição Federal”* (ADO 37-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 29.5.2019).

O cabimento da ADO pressupõe a existência de norma constitucional desprovida de aplicabilidade imediata, cuja eficácia dependa de concretização legislativa ou de regulamentação infralegal por parte de poder ou órgão da administração pública.<sup>1</sup>

---

1 Nessa última hipótese, a falta de concretização do preceito constitucional decorre não da ausência de lei, mas de providências concretizadoras por órgãos da administração pública.



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

Sobre o instrumento, observa Uadi Lammêgo Bulos:

*Ação direta de inconstitucionalidade por omissão é o mecanismo de defesa abstrata da constituição que se destina a combater a inércia legislativa.*

*Trata-se, portanto, de autêntico processo objetivo, que não visa a resolver litígios ou sanar controvérsias entre partes litigantes, mas, tão só, tutelar a ordem jurídica como um todo. (...)*

*A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tal como disciplinada na Carta Magna, é cientificar o Poder Legislativo para que ele edite normatividade suficiente à regulamentação dos preceitos constitucionais, tornando-os exequíveis. (...)*

*Apenas as normas de eficácia limitada, por princípio institutivo e/ou por princípio programático, é que podem ser objeto de ação de inconstitucionalidade por omissão<sup>2</sup>.*

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

Esta ADO tem como objeto combater suposta omissão da União em não promover o sistemático funcionamento do Fundo Amazônia, visando, ao final, a que o ente central da Federação seja obrigado a adotar medidas administrativas específicas no âmbito do referido Fundo, quais sejam, captação e repasse de recursos financeiros, avaliação de projetos em fase de consulta ou análise,

---

2 BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 248-249.





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

avaliação de novos projetos, gerenciamento de valores por instância colegiada e vedação da utilização de recursos para fins não previstos no Decreto 6.527/2008.

Os requerentes indicam como parâmetros ao exame da validade constitucional da postura da União: princípio da lealdade federativa (CF, arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I), modelo de federalismo cooperativo (CF, arts. 3º, I, II e III, e 241) e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, *caput*).

São preceitos constitucionais que, conquanto devam nortear a atuação do gestor público e careçam de intermediação legislativa e administrativa para serem concretizados, não estabelecem um dever específico de legislar em tal ou qual sentido ou de adotar medidas administrativas determinadas. O seu conteúdo normativo, com certa carga de subjetividade, abre espaço para escolha de forma de agir dentre várias possíveis. Não há caminho único a ser observado.

Diante da inexistência de determinação constitucional específica cuja eficácia esteja obstada por conduta omissiva do poder público, não há margem para, em controle concentrado, reconhecer-se a alegada omissão inconstitucional. O que os requerentes pretendem, na realidade, são formas concretas de atuação administrativa do poder público não previstas no texto da Constituição Federal.



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

Os requerentes, embora imputem omissão da União em não promover o sistemático funcionamento do Fundo Amazônia, não deixam de reconhecer a importância atual do próprio Fundo para financiar e apoiar 103 projetos direcionados à preservação do meio ambiente e ao combate do desmatamento na Floresta Amazônica, assim como assumem a existência de instrumentos legais e administrativos destinados a lidar com desmatamentos na região, a começar pelo próprio Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

O PPCDAm foi criado em 2004 e representou ação coordenada do Governo Federal visando à 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 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).

Como mencionado pela Procuradoria-Geral da República em parecer ofertado na ADO 54/DF, é possível citar outras iniciativas da União direcionadas ao combate do desmatamento na região amazônica:



**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.

Em circunstâncias nas quais vislumbra-se ação do poder público tendente a minimizar ou a frear os efeitos das práticas de desmatamento ilegal, ainda que não do modo que se entende adequado pelos requerentes, reconhecer a mora legislativa ou a omissão na adoção de medidas administrativas representaria ingerência do Judiciário no mérito das ações adotadas para impor determinado modo de agir em sobreposição aos órgãos competentes, providência incompatível com a ADO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No julgamento da ADO 22, que tratava da regulamentação da restrição à publicidade de bebidas alcoólicas (art. 220, § 4º, da CF/1988<sup>3</sup>), 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.)*

É possível fazer paralelo, ainda, com a decisão proferida por esse Tribunal na ADO 6, em que assentado o não cabimento dessa via para discutir o mérito de lei editada a partir de norma constitucional reputada,

---

3 *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**

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)*

O acolhimento dos pedidos formalizados nesta ação demandaria, de algum modo, fazer juízo acerca do conjunto de normas e estratégias administrativas adotadas pela União no contexto do combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica, entre as quais se incluem o Fundo Amazônia, para verificação de seu acerto ou suficiência.

De resto, a confirmar a inviabilidade e a improcedência do pleito, o Supremo Tribunal Federal tem adotado postura de autocontenção quando provocado em 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 distintas ações



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

de controle concentrado foram propostas com o objetivo de que o Judiciário impusesse ao 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 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.  
(...)*



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

*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 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.*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

No julgamento da ADPF 672-MC<sup>4</sup>, 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:

*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.*

---

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



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

*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 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



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

solução a ser adotada na defesa do meio ambiente, respeitando-se as competências político-administrativas das mais diversas instâncias do poder público.

**2. DA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA FUNGIBILIDADE  
ENTRE AS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO**

O Supremo Tribunal Federal admite, em certas hipóteses, fungibilidade entre ações de controle concentrado de constitucionalidade. No entanto, trata-se de medida excepcional, somente admitida quando satisfeitos os requisitos exigidos para propositura da ação correta (legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido) e pela relevância da matéria.

Em que pese a relevância do caso em apreço, sua apreciação também não se mostra compatível com o escopo da ADPF, em razão da não observância do princípio da subsidiariedade e da natureza meramente reflexa das ofensas constitucionais alegadas pelos requerentes.

A ADPF é ação constitucional dirigida a preservar a integridade da Constituição Federal em face de atos do poder público presumivelmente lesivos a preceitos constitucionais 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,



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

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 capaz de neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade).

Trata-se de ação constitucional 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.

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, a deliberar e a definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontra determinados limites no curso procedimental da ADPF.



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

Daí a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado.

Há de ser vislumbrado o princípio da subsidiariedade, como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”* (ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 11.2.2014).

Os pedidos veiculados nesta ação envolvem a imposição de obrigações de fazer à União a serem adotadas perante o Fundo Amazônia, quais sejam, captação e repasse de recursos financeiros, avaliação de projetos em fase de consulta ou análise, avaliação de novos projetos, gerenciamento de valores por instância colegiada e vedação da utilização de recursos para fins não previstos no Decreto 6.527/2008.

Tais provimentos poderiam ser eficazmente obtidos em via distinta, por intermédio do microsistema 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



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

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 apresentado pelos requerentes, conclui-se novamente pela impossibilidade de se converter a ADO em ADPF, sob pena de afronta ao postulado da subsidiariedade.

Por derradeiro, observa-se que a apreciação das teses arguidas na inicial não prescinde do prévio exame da legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto 6.527/2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo BNDES, do Decreto 10.144/2019, que institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal, e do Decreto 10.223/2020, que, entre outras providências, revoga dispositivos do Decreto 6.527/2008, a exemplo do art. 4º, que trata do Comitê Orientador do Fundo da Amazônia – COFA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse contexto, considerando que a apreciação da matéria não prescindiria do exame de normas infraconstitucionais, conclui-se que a eventual inconstitucionalidade da atuação da União seria meramente reflexa, o 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.*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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.*

*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 o pleito subsidiário de conversão em ADPF, reforçando-se a conclusão no sentido do não conhecimento, seja como ação direta de inconstitucionalidade por omissão, seja como arguição de descumprimento de preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É caso, portanto, de não conhecimento da ação.

### 3. DO MÉRITO

#### **3.1. REGIME CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>*

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.

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

6 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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*

---

7 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”.

8 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, norteando-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.*<sup>9</sup>

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.*<sup>10</sup>

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,

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

10 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,<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> da Constituição Federal.

---

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

12 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 estrangeira,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

---

13 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.

14 “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 PIDESC – 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura 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.<sup>15</sup> (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,*

15 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**

*é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria 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.<sup>16</sup>*

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 protecção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.<sup>17</sup>

---

16 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.

17 *Idem*, p. 584.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo 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”.<sup>18</sup>

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.*<sup>19</sup>

- 
- 18 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.
- 19 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**.



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.

**3.2. 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 apresentada pelos requerentes 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 na Floresta Amazônica e no Brasil.

A pretensão dos requerentes se lastreia na alegada paralisação pela União das atividades do Fundo Amazônia, em decorrência da retenção de mais de R\$ 1,5 bilhão de seus recursos, da perda de investimentos estrangeiros, da desestruturação promovida por Decretos do Poder Executivo e da falta de análise e de aprovação de novos projetos e atividades a serem

---

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**

financiados, com supostos prejuízos ao combate a queimadas e ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.

Em relação a tais pontos, as informações apresentadas pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente elencam as medidas que vem sendo adotadas pelo Governo Federal para impulsionar o funcionamento do Fundo Amazônia.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente afirmou que auditoria referente ao período 2017/2018 detectou inconsistências no funcionamento do Fundo Amazônia. Por tal motivo, esclareceu que a atual gestão optou pela reformulação do Fundo Amazônia, por meio de Decretos do Poder Executivo, os quais, além de modificarem o modelo de governança do Fundo, criaram o Conselho Nacional da Amazônia Legal, conferindo-lhe competência para tratar da reativação o Fundo e de seu financiamento internacional.

Já o Vice-Presidente da República, que é o Presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal, noticiou que o Conselho realizou recentes reuniões e ações em prol da defesa da Amazônia Legal, destacando, entre elas, a reativação do Fundo Amazônia e a condução de negociações para



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

restabelecimento de sua governança e de doações a serem oferecidas por países estrangeiros.

O BNDES, gestor do Fundo Amazônia, informou que a atual carteira do Fundo é composta por 103 projetos apoiados, no valor total de R\$ 1.859.577.029,65, tendo sido desembolsada no ano de 2019 a quantia total de R\$ 108,875 milhões para projetos contratados e ainda não concluídos.

A entidade relatou, ainda, que, conquanto tenha havido a suspensão das atividades de fomento, de protocolo e de análise de novas operações no âmbito do Fundo Amazônia – ante a circunstância de Decretos do Poder Executivo terem extinguido o modelo de governança do Fundo que havia sido pactuado em contratos de doação firmado com países financiadores –, medidas recentes têm sido adotadas pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal com vistas a promover o funcionamento do Fundo e a obter novas doações em seu benefício.

Diante dos esclarecimentos prestados por esses órgãos, não se verifica, assim, quanto ao funcionamento do Fundo Amazônia, situação de inércia da União a ser reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na via do controle concentrado de constitucionalidade.





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Demais disso, o delineamento constitucional da matéria ambiental e as especificidades da política adotada por intermédio do Fundo Amazônia 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.*

*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*



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

*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 do pedido dos requerentes, com a determinação de obrigações de fazer a órgãos do Poder Executivo, 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.



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

A formulação, a implementação e a gestão das políticas públicas de tutela do meio ambiente, de controle do desmatamento ilegal, do financiamento de projetos e do modelo de governança adotado pelo Fundo Amazônia são matérias 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.

Nem a ADO nem a ADPF são instrumentos adequados para o acompanhamento ou fiscalização da política e da atuação de seus gestores.

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

Nesse contexto, o veredito acerca de eventual acerto ou desacerto, de suficiência ou insuficiência das medidas adotadas no âmbito do Fundo Amazônia, além de demandar exame de aspectos técnicos da política nacional de combate ao desmatamento, 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, a deliberar e a definir teses abstratas, cotejando entendimentos de



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

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 omissão da União no tocante ao funcionamento do Fundo Amazônia 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 acerca do tema abordado nesta ação direta. Nesse sentido, oportuno colacionar o mapeamento realizado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

**(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,*



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

*Rio Branco e na RESEX Federal Rio Cautário, em trâmite na PRM-JI PARANÁ e distribuído ao Dr. Renan Alexandre Correa de Lima.*

*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. (documento anexo)*

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.



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

Assim é que programas governamentais de combate ao desmatamento ilegal e à prevenção de incêndios florestais, como o Fundo Amazônia, foram formulados por leis e atos normativos que vêm sendo aplicadas há vários anos, como reconhecem os autores. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa e administrativa.

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

Sob o argumento de completa inoperância do governo, pretende-se que o STF passe a decidir, em controle concentrado, a forma pela qual o Poder Executivo deve adotar medidas administrativas de fiscalização, monitoramento e alocação de recursos.

Em que pese se reconheça a relevância dos argumentos defendidos e dos pedidos formulados pelos requerentes, as medidas administrativas postuladas não se impõem como decorrência direta da Constituição Federal.

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. A propósito,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 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*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.*

(...).

(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.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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.) - Grifo nosso.

Há de se atentar a outro ponto importante e que recomenda o não acolhimento 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 inexecuibilidade de suas decisões.

Se acatados os pedidos dos autores, 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 Fundo Amazônia. Afinal de contas, até que a alegada omissão inconstitucional esteja solucionada, caberá, em tese, petição nos autos desta ação, requerendo tal ou qual medida. Todavia, o controle concentrado não é instrumento processual apto para esse mister.

Os requerentes pleiteiam que seja determinada à União a adoção de distintas medidas administrativas direcionadas a promover o sistemático funcionamento do Fundo Amazônia. Ora, e se, no futuro, por qualquer razão,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

os Poderes Legislativo e Executivo entenderem por bem substituir o Fundo Amazônia por outro mecanismo de captação financeira mais eficiente? Ou substituí-lo por distinta política pública considerada mais adequada para combate ao desmatamento na Floresta Amazônica? De duas, uma: ou a decisão do Supremo Tribunal Federal tornará essas mudanças impossíveis ou estar-se-á diante de um acórdão condicional.<sup>20</sup>

Quando se constata a necessidade de mudar uma política pública, seja para correção de rumos seja para o fim de incrementá-la, o ato normativo posterior altera ou revoga o 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, em que pese a discussão posta nos 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 ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

VF