

O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL AMBIENTAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADPF 760-DF

THE UNCONSTITUTIONAL ENVIRONMENTAL STATE OF AFFAIRS: CONSIDERATIONS ON ADPF 760-DF

Paula Martins da Silva Costa¹
Juliana de Castro Torres²

RESUMO

O presente artigo analisa a declaração pelo Supremo Tribunal Federal de Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental em virtude do desmantelamento institucional dos órgãos e mecanismos de tutela do meio ambiente no Brasil. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de n.º 760-DF, a Suprema Corte entendeu que há um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural, tendo em vista que o art. 225 da Constituição Federal consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além de constituir um direito fundamental em si, o meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para a fruição de outros direitos integrantes do mínimo existencial, de tal maneira que a proteção ambiental não compõe uma opção política, mas um dever constitucional, o que,

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto/ UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Especialista em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca/UNIFRAN. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília/UNB. Especialista em Gestão Administração Pública MBA pela FGV. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Bolsista de Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Advogada da União desde 2000. Presidente da Comissão Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Filosofia, Epistemologia, Direito, Direitos coletivos. e-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com; <https://lattes.cnpq.br/0001617988838816>; <https://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. Participa de dois grupos de pesquisa: Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania e Jurisdição constitucional e tutela dos direitos coletivos, ambos da Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP. E-mail: paulamartinsdasilvacosta@yahoo.com.br

² Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto -UNAERP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Especialista em Direito Público Lato Sensu pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. Advogada, inscrita na OAB/MG sob o n 121.202 - Escritório de Advocacia com experiência nas áreas de Direito Privado e Público. Foi Bolsista de Gestão em Ciência e Tecnologia BGCT-III pela FAPEMIG. Foi Coordenadora do Núcleo de Assistência Judiciária Gratuita - NAI da UEMG - Unidade Passos (2019-2020). É Bolsista PROSUP-CAPES. Foi membro do Conselho Municipal da Cidade de Passos-MG (2019-2022). É Coordenadora da Escola Superior de Advocacia - ESA na Subseção de Passos-MG. É professora orientadora de Pesquisa no curso de Direito da Faculdade Atenas Passos. É membro do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade Atenas Passos. É Professora no curso de Direito da Faculdade Atenas Passos, ministrando as disciplinas de Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Civil e Direito Empresarial. E-mail: jucastrotorres@hotmail.com

mais uma vez, reforça a legitimidade da atuação jurisdicional. Realizou-se, para o desenvolvimento do trabalho, a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, cujos dados levantados foram analisados a partir da aplicação dos métodos hipotético-dedutivo e indutivo.

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional. Meio Ambiente. ADPF. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This article analyzes the declaration by the Federal Supreme Court of an Unconstitutional Environmental State of Affairs due to the institutional dismantling of environmental protection bodies and mechanisms in Brazil. In the judgment of the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precepts (ADPF) No. 760-DF, the Supreme Court understood that there is an unconstitutional state of affairs in environmental matters, requiring measures of a structural nature, considering that art. 225 of the Federal Constitution enshrines everyone's right to an ecologically balanced environment, giving the Public Power the duty to defend and preserve it for present and future generations. In addition to constituting a fundamental right in itself, a healthy environment is internationally recognized as a prerequisite for the enjoyment of other rights that are part of the existential minimum, in such a way that environmental protection is not a political option, but a constitutional duty, which, once again, it reinforces the legitimacy of judicial action. For the development of the work, bibliographical and documentary research was carried out, with a qualitative approach, whose data collected were analyzed based on the application of hypothetical-deductive and inductive methods.

Keywords: ADPF 708-DF. National Fund on Climate Change (Climate Fund). Climate changes. Unconstitutional state of affairs.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho está estruturado em quatro seções de desenvolvimento, levando às considerações finais a respeito do estado de coisas inconstitucional ambiental no tocante a ADPF 760-DF, cujo julgamento encontra-se suspenso por pedido de vista após a decisão da Ministra Relatora Cármen Lúcia.

Na primeira seção parte-se da definição do estado de coisas inconstitucional, o histórico de sua instituição pela Corte Constitucional Colombiana apresentar o contexto fático que permitiu o reconhecimento do estado de graves, massivas e sistemáticas violações a direitos fundamentais, o que levou a Corte a reconhecer a existência de litígios estruturais a ensejarem

a determinação de medidas necessárias à reconfiguração da realidade no sentido de ajustá-la aos ditames constitucionais. Estuda-se a técnica decisória do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), no qual é exposto o contexto histórico de surgimento do ECI perante a Corte Constitucional Colombiana, seu conceito, pressupostos e críticas à técnica decisória.

A segunda seção aborda a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), enquanto ação de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de resguardar os preceitos fundamentais: valores jurídicos fundantes da sociedade, dentre os quais os preceitos constitucionais referentes aos fundamentos da República, ao Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1^a da Constituição, bem como as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º da CF/1988, regulamentada pela Lei nº 9.882/1999 (LADPF), assinalando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido os contornos desse instrumento de tutela jurídica.

Na terceira seção examina-se a situação da agenda climática do Poder Executivo que fez a gestão 2019-2022, diametralmente oposta ao protagonismo diplomático brasileiro em matéria de mudanças climáticas, que acabou desembocando no ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760–DF.

Por fim, a quarta seção busca analisar a referida ADPF e as eventuais críticas a respeito da aplicação do ECI no Brasil.

Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfico-documental, a partir de leituras seletiva, reflexiva e analítica. O trabalho contou também com aferição de outros recursos, tais como jornais, periódicos, Internet.

Em relação ao tipo de abordagem, o presente estudo se baseia na pesquisa qualitativa, que se caracteriza porque o pesquisador é o instrumento-chave, não se utiliza de técnicas e métodos estatísticos, tem caráter descritivo, o resultado a ser obtido não é o ponto fulcral da abordagem, mas sim o processo e seu significado, os sentidos e as significações dos fenômenos (Turano, 2013, p. 245-248).

2. TEORIA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O marco de um novo direito constitucional na Europa Continental foi o constitucionalismo do pós-segunda guerra. No Brasil, o processo de redemocratização protagonizado pela Constituição de 1988. Em toda a América Latina, a constituinte foi uma

promessa de grandes transformações sociais, com seu histórico de reiteradas ondas ditatoriais e violações de direitos. Os direitos fundamentais assumem a característica da “multifuncionalidade” (Lopes, Beçak, 2019).

A negação da concretização dos direitos fundamentais é manejada pelos detentores dos poderes legislativo e executivo, responsáveis pela sua concretização. A falência prática dos comandos constitucionais não decorre exclusivamente da mora legislativa, também da sistemática descoordenação entre os poderes e entidades públicas responsáveis, cuja dissociação acarreta bloqueios institucionais que não encontram solução nos remédios constitucionais até então previstos, nem com a imposição de decisões direcionadas a um único órgão ou poder. Decorrente da ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, essa violação cíclica de direitos fundamentais origina uma enorme falha estrutural, cuja correção requer uma técnica coordenada entre todos os poderes públicos, entidades e órgãos (Lopes, Beçak, 2019).

A técnica chamada de estado de coisas inconstitucional (ECI) surgiu na Corte Constitucional da Colômbia (CCC) enquanto mecanismo para o combate de omissões estruturais do Estado em relação à consecução de direitos, especialmente os direitos dos detentos à dignidade, à previdência e à moradia dentro do sistema carcerário e do deslocamento forçado de pessoas. O mote na aplicação da técnica decisória do ECI cinge-se à proteção de direitos de minorias estigmatizadas, reiteradamente esquecidas seja pela falta de representatividade no Poder Legislativo, seja porque sua tutela gera enormes custos políticos aos políticos (Neri, 2018).

2.1. Conceito

A declaração do estado de coisas inconstitucional pressupõe o reconhecimento da existência de uma violação massiva e reiterada, estrutural e generalizada de direitos fundamentais, originada de ato comissivo ou omissivo estatal, pelo Poder Judiciário (Andréa; Patullo, 2021).

A litigância estrutural é o gênero, como desenvolvida nos Estados Unidos da América (EUA), e, em particular, o estado de coisas inconstitucional é espécie, como preceituada pela Corte Constitucional colombiana. Diversas Nações utilizam e a litigância estrutural com o fito de desobstruir bloqueios deliberativos e promover a igualdade política e implementar direitos sociais (Silva, 2018).

A Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) ganhou notoriedade no Brasil, mais precisamente a partir do “leading case” decorrente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347/20151, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), objetivando em sede de controle concentrado de constitucionalidade a declaração do estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema penitenciário brasileiro, a fim de que fossem tomadas inúmeras providências para sanar as condutas, omissivas e comissivas, dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de corrigir a cultura de descaso com o sistema prisional brasileiro. No contexto da referida ADPF, justifica-se a menção à teoria do ECI, que se trata de uma técnica decisória tendente a retirar os órgãos e poderes públicos da inércia visando a concretização de políticas públicas (Andréa; Patullo, 2021).

Essa técnica de decisão é aplicada em situações de graves falhas estruturais estatais, restando declarada a gritante contradição entre os comandos constitucionais e a realidade social, motivando os juízes constitucionais a expedirem ordens estruturais direcionadas a um amplo conjunto de órgãos e autoridades, a fim de que formulem, implementem e executem políticas públicas tendentes à superação dessa realidade inconstitucional (Lopes; Beçak, 2019).

Na hipótese em estudo, trata-se da configuração de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Isto porque o art. 225 da Constituição Federal de 1988 é veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além de constituir um direito fundamental em si, o meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para a fruição de outros direitos integrantes do mínimo existencial, como a vida, à saúde etc., de tal maneira que a proteção ambiental não compõe uma opção política, mas um dever constitucional (Rezende Martins; Pereira da Silva, 2020).

Veja-se que na Opinião Consultiva (OC) de nº 23/2017, ao tratar de pedido perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pela República da Colômbia a respeito dos deveres dos Estados em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, considerou-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como autônomo e como portador de interesses jurídicos e personalidade jurídica, o que resvala para uma tendência da jurisprudência ao paradigma ecocêntrico (Rezende Martins; Pereira da Silva, 2020).

2.2. Pressupostos teóricos do ECI

Há alguns pressupostos básicos para verificação no plano fático da técnica decisória chamada “estado de coisas inconstitucional”, sob pena de banalização desse instituto.

Para a configuração do ECI, a Corte Constitucional Colombiana definiu quatro critérios, quais sejam: o problema deve ser grave, geral e reiterado; omissão de diversos órgãos conjuntamente acarretando a falha na proteção dos direitos suprimidos; constatação de um número elevado de pessoas afetadas; imperativo de atuação conjunta das instituições políticas da gestão administrativa e governamental do país, direta ou indiretamente envolvidas (Cunha Junior apud Dantas; Alves, 2021, p. 05-06).

Em que pese a sentença ST – 025, de 22 de janeiro de 2004, da Corte Constitucional da Colômbia, tenha mencionado seis requisitos para a declaração do ECI, entende-se que a sistematização em quatro requisitos é satisfatória:

(i) um quadro de violação grave, massiva e sistemática de direitos fundamentais que alcança um número alto e indeterminado de pessoas; (ii) a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas na tutela dos direitos fundamentais, que pode se manifestar nas omissões legislativas, na falta de priorização política do enfrentamento de circunstâncias de relevo para tal estado, em políticas públicas inexistentes ou ineficazes ou mesmo na ausência de coordenação eficaz de ações tendentes a eliminar o quadro de violação dos referidos direitos; (iii) a necessidade de atuação conjunta e coordenada de órgãos e entidades públicas para a superação do quadro de inconstitucionalidades; e, (iv) o provável congestionamento judicial provocado pelo ajuizamento isolado de ações tendentes à preservação dos direitos fundamentais violados individualmente considerados.” (Mamede; Leitão Neto; Rodrigues, 2021, p. 813-814)

Ante o exposto, conclui-se que a caracterização do estado de coisas inconstitucional tal como criado pela Corte Constitucional da Colômbia existe quatro elementos indispensáveis para sua configuração, quais sejam um quadro de violação grave, sistemática e massiva de direitos fundamentais de pessoas indeterminadas; a omissão reiterada de diversos órgãos conjuntamente ocasionando a falha na proteção dos direitos violentados; a necessidade de atuação conjunta das instituições políticas direta ou indiretamente envolvidas e finalmente a sobrecarga do Poder Judiciário com o ajuizamento de milhares de ações individuais sobre o tema.

2.3. Críticas ao ECI

Júlio Cesar do Nascimento (2020) entende ser incorporável no ordenamento pátrio a teoria do ECI, seja pelos influxos do movimento neoconstitucionalista, seja pela natureza valorativa aberta da Constituição de 1988. Há críticas em contrário, ao entendimento de que a ECI traria em seu bojo um exacerbado ativismo judicial. O referido autor também destacou correntes doutrinárias que diferenciam os conceitos de ativismo judicial e judicialização, e ainda aquelas que compreendem o ativismo em duas espécies, o monológico e o dialógico. Reforçou algumas distinções entre o STF e a Corte Constitucional Colombiana (CCC), com destaque para a divergência doutrinária sobre o reconhecimento do primeiro Tribunal (STF) como corte constitucional (Nascimento, 2020).

Martin Magnus Petiz (2021) esclarece as críticas sobre o caráter excessivamente ativista do ECI, ao argumento de que na questão pragmática tal técnica decisória não se mostraria apta a alterar a realidade social como se propõe. A primeira perspectiva se preocupa com a discricionariedade judicial para a declaração do ECI, sobretudo tendo em vista o grau de vagueza dos requisitos definidos para a sua aplicação, por se tratar de uma questão que foge da dogmática legal, já que Constituições como a do Brasil e da Colômbia apresentam textos extensos e até contraditórios no caráter dos direitos reconhecidos, portanto é inevitável que qualquer questão constitucional permita interpretações e leituras opostas. O diálogo institucional, ao conceber que os Poderes podem responder com novas razões a decisões de outros Poderes, até acomodar a questão política com uma decisão definitiva, procura justamente responder a essa preocupação

Alexandre Vitorino Silva (2018) questiona se o ambiente judicial é intrinsecamente próprio ou ótimo com o fito de controle de políticas públicas e se pode colaborar, residualmente, para a “superação de falhas de representação no processo democrático”. O autor aponta as diretrizes para um processo civil estrutural “menos coercitivo e mais negocial, voltado ao combate de falhas de coordenação entre poderes”.

A tese conclui que o ambiente judicial, seja em controle abstrato ou difuso, não é a melhor alternativa institucional para o controle de políticas públicas e omissões fáctico-substanciais, e que o ECI e as “structural injunctions” não devem ser simplesmente importadas para o Brasil, sem as adaptações necessárias. Fixa, finalmente, o conceito de “bloqueio institucional” como central para legitimar qualquer ação dialógica iniciada pelos juízes e propõe

que, em acato às capacidades institucionais dos demais Poderes, o diálogo institucional conduzido pelo Judiciário deve realizar-se subsidiariamente, por intermédio de remédios preponderantemente declaratórios e, se possível, transitórios. (Vitorino Silva, 2018).

De acordo com Ecco e Razera (2022), existem limites para a atuação da jurisdição, pois, ao atender pedido de concessão de direitos subjetivos ou de política pública voltada à garantia de determinado direito fundamental, a decisão não pode se imiscuir na definição de critérios técnicos, bem como do planejamento da Administração. A existência desse controle judicial não significa a substituição do Executivo, já que o juiz não deve fazer as vezes do administrador em suas escolhas. Porém, quanto ao ECI, não há óbice para a determinação judicial de atuação positiva da administração pública, já que é a sua conduta omissiva que tem gerado a grave violação a direitos fundamentais.

Juliana Maria Borges Mamede, Helio das Chagas Leitão Neto e Francisco Luciano Lima Rodrigues (2021) aludem ao aprimoramento no trato da ECI pela Corte Constitucional Colombiana, prolatando ordens peremptórias a serem concretizadas: “(i) pelas autoridades públicas, com a elaboração de políticas públicas e ajustes na estrutura administrativo-orçamentária; e, (ii) pelos órgãos de controle, competindo a estes o acompanhamento da execução das medidas”.

No tocante ao processo de monitoramento, os referidos autores ressaltam a importância do processo de acompanhamento da eficácia da técnica decisória “ECI”, por intermédio das decisões de sequência, também chamadas de autos, viabilizando o acompanhamento de ações e informações concretas de atores específicos nas decisões estruturais, possibilitando uma maior adequação e efetividade da ordem judicial tendo em conta a dinamicidade e complexidade das questões decididas, uma vez que as intervenções estruturais acarretam readequações orçamentárias e mudanças nas instituições governamentais em mau funcionamento (Mamede; Leitão Neto; Rodrigues, 2021).

Bianca Garcia Neri (2018) sustenta que o instituto da ECI não deve ser visto como mecanismo de afirmação da supremacia judicial, somente como mecanismo hábil a fomentar uma política colaborativa, concretizando os ideais do Estado democrático, partindo-se da hipótese de que a efetividade dos direitos fundamentais, principalmente na hipótese de litígios de natureza estrutural, depende de uma maior cooperação entre o Poder Judiciário e os atores políticos.

3. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Os preceitos fundamentais são valores jurídicos fundantes da sociedade, dentre os quais os preceitos constitucionais referentes aos fundamentos da República, ao Estado Democrático de Direito. Estão previstos no art. 1ª da Constituição, ou quais sejam a soberania nacional, cidadania, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, bem como as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º da CF/1988 (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais). A Lei nº 9.882/1999, que disciplina a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (LADPF), prevê como legitimados ativos para a referida ação constitucional os mesmos elencados para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 2º, inciso I, da LADPF).

Abboud (2019) entende que a amplitude do conceito de ato do poder público lesivo ao preceito fundamental, objeto da ADPF, prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal de 1988, a caracteriza como um importante meio de controle democrático, já que essa abertura admite que atos deveras atípicos sejam impugnados perante a Constituição Federal. A ADPF, que na gênese da CF/88 estava relegada a segundo plano, atualmente exerce um merecido protagonismo no controle de constitucionalidade. A extensão de seu objeto possibilita o controle de quaisquer atos do poder público, compreendido todas as autoridades públicas e todos os órgãos das administrações públicas direta e indireta, que até então eram na prática blindados ao controle abstrato, como as decisões vinculantes e as súmulas de outros Tribunais Superiores, todos os atos do Executivo, leis anteriores à Constituição, atos homologatórios ou atos praticados pelo Ministério Público ou pela advocacia pública, leis municipais. Uma de suas utilidades é para declarar a não recepção de lei anterior à Constituição, já que o direito brasileiro não admite a inconstitucionalidade superveniente. Os antecedentes do instituto remontam à Constituição do Reino da Baviera de 1808, e atualmente o agravo constitucional consta do art. 93-A da Constituição Federal alemã (GG), que visa proteger qualquer do povo contra os descumprimentos de preceitos fundamentais constitucionais pelo poder público.

Relata Abboud (2019) a importância do elastecimento da abrangência do objeto da ADPF para conferir higidez à Constituição, a fim de que decisões judiciais e correntes interpretativas inconstitucionais continuem eficazes sem que haja meios efetivos de controle.

Defende o autor a submissão à ADFP de impugnação a súmulas de Tribunais Superiores e decisões de recursos repetitivos, que não podem ser impugnadas por recurso extraordinário, não só em relação ao texto desses provimentos vinculantes, bem como também quanto às suas hipóteses interpretativas. Destaca ainda o caráter subsidiário do instituto processual, condicionado seu ajuizamento à falta de qualquer outra medida processual apta a sanar a situação de lesividade constitucional. Outrossim, quanto ao ajuizamento de ADFP em face de veto presidencial, o STF entende pela carência de ação, pois se trata de ato discricionário do Presidente da República, cujo provimento afrontaria a tripartição de poderes. Inobstante na ADFP 45, o relator Ministro Celso de Mello proferiu decisão monocrática sinalizando pela sua possibilidade, inobstante em seguida a ação perdeu seu objeto.

Vê-se que o STF já havia assentado que uma vez que o Estado deixa de adotar as medidas necessárias para a realização de direitos fundamentais e preceitos inscritos na Constituição, incide em violação negativa ao texto constitucional, cuja omissão detém alta gravidade político-jurídica, demonstrando o desrespeito do Estado à sua própria Constituição. De fato, em sua decisão na ADFP 45-DF o relator Ministro Celso de Melo ressaltou que a ADFP “qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas”. Tendo em meta o descumprimento de encargos político-jurídicos por parte dos poderes públicos competentes de modo a comprometer “a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático” (Brasil, 2004).

4. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC) relaciona diretamente as mudanças climáticas com a emissão de gases de efeito estufa (GEE), fruto da ação antrópica. O IPCC, do inglês “Intergovernmental Panel on Climate Change”, é um órgão composto por delegações de 130 governos para prover avaliações regulares e periódicas sobre as mudanças climáticas. Criado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), tendo em conta a percepção do problema da mudança climática mundial (Moura; Freitas, 2020).

A celebração do Acordo de Paris, aprovado na 21ª Conferência das Partes Signatárias da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 2015, ocorrida no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) é um dos exemplos mais notórios do que vem sendo feito em âmbito internacional para reduzir as emissões dos GEE. O objetivo principal do Acordo consiste em manter o aquecimento global bem abaixo de 2°C e redobrar os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C. Tal acordo deve-se ao fato de que a comunidade científica prevê uma elevação na temperatura entre 2°C e 5°C caso as emissões de GEE prossigam na atual trajetória – e isso poderá ocasionar danos irreversíveis à biodiversidade e poderá comprometer a agricultura e a indústria, bem como pode desencadear desastres naturais, afetando toda a vida humana. A Contribuição Nacionalmente Determinada (National Determined Contribution – NDC) para redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE) definida pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris, o Brasil compromete-se a reduzir em, no mínimo, 37% suas emissões de CO₂, até 2025, em relação aos níveis emitidos em 2005. A imposição de metas de emissão a todos os países signatários do acordo não apenas contribuiu para o desenvolvimento das técnicas de reengenharia climática (carbon dioxide removal, weathering, elevação da reflexividade do planeta ou albedo), mas também induziu, por consequência, o surgimento de diversos mercados para troca de carbono pelo mundo (Vital, 2018).

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima foi criado pela Lei nº 12.114, de 09/12/2009 e atualmente é regido pelo Decreto nº 10.143, de 28/11/2019. Consoante informações extraídas do BNDES (2020), o Fundo Clima é um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima e se constitui em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas. (Moura; Freitas, 2020).

4.1. O posicionamento sobre mudanças climáticas na gestão do Poder Executivo no período 2019-2022

A proposta do Poder Executivo que fez a gestão 2019-2022 foi diametralmente oposta ao protagonismo diplomático em matéria de mudanças climáticas acima aludido. Tal conclusão tem amparo em fatos: o então Presidente da República, em diálogo com o Ministro

das Relações Exteriores, reestruturou o Itamaraty como uma das primeiras medidas da política externa do governo e extinguiu no dia 10 de janeiro de 2019 a Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia. Tal Subsecretaria abrigava a Divisão da Mudança Climática e era responsável, entre muitas atribuições, pelas negociações climáticas no âmbito da ONU. Não há, hoje, nenhum setor com atribuição específica sobre o tema das mudanças climáticas na nova configuração (Moura; Freitas, 2020).

A política interna também foi alterada. O tema das mudanças climáticas também desapareceu do Ministério do Meio Ambiente com a extinção da Secretaria do Clima e Florestas. A pauta climática passou às mãos de uma assessoria especial, que atuaria em conjunto com a Secretaria de Relações Internacionais, no dia 03 de janeiro de 2019. No mesmo sentido, em junho do mesmo ano o Presidente e o Ministro do Meio Ambiente lançaram ataques frontais ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) após a divulgação de dados do Instituto que mostraram um aumento de 88% no desmatamento da Amazônia em junho e 278% em julho em relação aos mesmos meses de 2018 (Milz, 2019).

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que monitora o desmatamento no Brasil há 30 anos, jamais tivera seus resultados questionados por nenhum Presidente da República, todos alinhavam as suas políticas ambientais aos dados fornecidos pelo Instituto. Isso porque o Inpe é uma instituição de excelência e que goza de prestígio internacional, referência na área de mudanças climáticas. Seu Diretor, Ricardo Galvão, foi demitido em agosto de 2019 pelo então Presidente (Moura; Freitas, 2020).

Em fevereiro de 2020 o Ministro do Meio Ambiente demitiu autoridades de alto escalão que atuavam no combate às mudanças climáticas, decisão controversa já que foi realizada concomitantemente em meio a queimadas históricas na Floresta Amazônica. Em junho de 2020 o INPE divulgou novos dados alarmantes sobre o desmatamento na Amazônia Legal: “a destruição da floresta cresceu cerca de 10% em relação ao mesmo mês de 2019 e atingiu o maior valor de km² destruídos da série histórica recente, que começou em 2015. Junho registrou mais de 1.000 km² destruídos” (Coletta; Machado, 2020).

Os dados publicados revelam não só que o desmatamento cresceu vertiginosamente, mas que o número de queimadas no bioma Amazônia também seguia subindo, de modo que junho de 2020 apresentou a maior cifra observada para o mês em 13 (treze) anos (Mota, 2020).

Em 2020, servidores ligados à Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (ASCEMA), publicaram um dossiê intitulado “Cronologia de um desastre anunciado:

ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil (2020)”, que descreve o processo de desmonte da seara ambiental da gestão de 2019-2022 (ASCEMA, 2020).

5. AS LITIGÂNCIAS CLIMÁTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ADPF 760 – DF; ADO 54 – O COMPROMISSO SIGNIFICATIVO

Frente a esse panorama, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, pelos Partido Socialista Brasileiro – PSB, Rede Sustentabilidade – REDE, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Verde, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Na ADPF 760 – DF. Os demandantes apontam como violadores de preceitos fundamentais “atos comissivos e omissivos da União e respectivos órgãos públicos federais, inclusive mediante abusividade administrativa, que impedem a execução da política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática”.

Em 16.11.2020, os autos foram distribuídos por prevenção à ADPF n. 54, onde se alegava a omissão do Poder Executivo no combate ao desmatamento na Amazônia, requerendo-se seja “declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição” (Brasil, 2019).

O objeto da ADPF 760-DF conforme a petição inicial era “a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (‘PPCDAm’), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional.”

Listaram na petição inicial os atos do Poder Público questionados na presente arguição:

(i) atuação estatal absolutamente deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a desestruturação dos órgãos e entidades federais; (iii) inexecução do orçamento disponível e congelamento do financiamento da política pública; (iv) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (v) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (vi) a ‘extinção branca’ do PPCDAm” (Brasil, STF, ADPF 760-DF, rel. Min. XXXX, DJE XXXXX)

O pedido principal é no sentido de que fosse determinado à União e aos órgão e às entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras eventualmente indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas competências legais, que “(...) executem efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm, notadamente fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas na referida política, em níveis suficientes para o combate efetivo do desmatamento na Amazônia Legal (...)” até atingir as metas climáticas que o Brasil assumiu perante a comunidade global.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em 06/04/2022, após o voto da Ministra Cármen Lúcia, o julgamento foi suspenso em 31-03-2022 e na sequência pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça:

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e b) determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos, devendo esse plano ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele devendo constar, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos, devendo ser minudenciados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para cumprimento da decisão, a serem marcados pela progressividade das ações e dos resultados: (Brasil, 2022)³

³“ a.1) Até 2023, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados

Primeiramente, sobejou que o voto condutor reconheceu o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, portanto houve a verificação do primeiro pressuposto do ECI: violação grave, massiva e sistemática de direitos fundamentais.

A decisão entendeu comprovada uma grave “insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal” (BRASIL, 2022), portanto respaldou-se na teoria do estado de coisas inconstitucional, determinando à União, no

oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa máxima anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público; a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento que suceda àquele plano; a.4) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores; c) Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade, ressalvados desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia; d) A submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 6.4.2022” (Brasil, 2022)

prazo máximo de sessenta dias, apresentar à Corte um plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores.

Já quanto ao segundo pressuposto, condizente à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas na tutela dos direitos fundamentais, requisito que pode se manifestar de várias formas, no caso em políticas públicas inexistentes ou ineficazes, ou mesmo na ausência de coordenação eficaz de ações tendentes a eliminar o quadro de violação dos referidos direitos, resta evidenciado dentre outros, pelo dossiê intitulado “Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil (2020)”, que descreve o processo de desmonte da seara ambiental da gestão de 2019-2022 (ASCEMA, 2020).

Tanto assim que o pedido principal foi para que o STF determinasse a União Federal o cumprimento efetivo do plano de ação para a prevenção e o controle do desmatamento na Amazônia. Dentre outros fatores, atribui-se o aumento do desmatamento ilegal na região a redução da fiscalização que, por sua vez, violam o direito fundamental das gerações presentes e futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, Constituição de 1988). Essa afirmação se confirma pela expressiva redução no número de autuações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Em 2019 registrou-se um decréscimo de 31% das autuações, comparado ao ano de 2018; já em 2020, o índice registrado foi de 43% menos autuações. Além disso, imputam ao Ministério do Meio Ambiente a utilização de apenas 0,4% do valor destinado a execução de políticas públicas ambientais e uma defasagem orçamentária de servidores públicos, fatos que somados comprometem a atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), por exemplo (Vinícius de Oliveira, 2020)

Quanto ao terceiro pressuposto, diga-se a necessidade de atuação conjunta e coordenada de órgãos e entidades públicas objetivando a superação do quadro de inconstitucionalidades, este se evidencia a partir da constatação da complexidade da questão exigindo esforços articulados por parte dos poderes públicos, assim como da ausência de fóruns eficazes, interinstitucionais e articulados. Nesse sentido, a decisão determinou a submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos

órgãos competentes até dezembro de 2023, relatando as medidas de cumprimento da decisão judicial com os resultados obtidos (Brasil, 2022).

Foi assegurada a transparência, determinando às requeridas que publiquem mensalmente, em sítio eletrônico, relatórios objetivos, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, o quarto pressuposto, referente ao provável congestionamento judicial provocado pelo ajuizamento isolado de ações tendentes à preservação dos direitos fundamentais violados, mostra-se por demais factível, considerando-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna é um direito difuso, que atinge a todos de maneira distinta, e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, são caracterizados como vulneráveis.

A questão do limite da decisão judicial foi respeitada, já que os juízes não podem se imiscuir na definição de critérios técnicos e de planejamento da Administração, excetuando a determinação judicial de atuação positiva da administração pública frente à constatação do ECI, eis que a Corte determinou que em até sessenta dias, a União e demais órgãos federais, dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas, para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais (Brasil, 2022).

Quanto à determinação de dotação orçamentária e liberação de valores contida na r. decisão, poder-se-ia argumentar que se trata de opção orçamentária da União e da gestão de recursos, portanto da atuação direta dos demais Poderes. Entretanto, conforme constou da petição inicial e da decisão da Relatora Ministra Cármen Lúcia, há disponibilidade orçamentária para tanto, há “a manutenção de “vultosos recursos ‘em caixa’ com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação de emergências climáticas”; “havia autorização orçamentária para aplicação de R\$ 8.050.000,00 não reembolsáveis para tal fim,(...) o

demonstrativo de movimentação financeira do Fundo Clima do ano de 2019 apontaria um saldo disponível de R\$ 250.074.000,00.”

Determinou-se constar do plano de execução, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas (Brasil, 2022).

Até 2023, a redução efetiva proposta referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa máxima anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil (Brasil, 2022). Com isso, percebe-se que o Supremo está se valendo do poder de rastreamento da efetividade da decisão declaratória do ECI, para utilizar das potencialidades do diálogo institucional para tornar a sua intervenção mais adequada e efetiva (Petiz, 2021).

A redução contínua até a 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 (Brasil, 2022).

O Plenário do STF em 03/04/2024, por maioria, não declarou o estado de coisas inconstitucional, alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assumira um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar que:

a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental

Neste diapasão, deflui-se que o STF optou por adotar o “compromisso significativo”, construção jurisprudencial da Corte Constitucional da África do Sul, que prioriza a solução compartilhada entre os Poderes e a sociedade para assegurar a concretização de

direitos fundamentais, de maneira mais conveniente do que declarar o estado de coisas inconstitucional.

O “compromisso significativo”, uma técnica consistente na determinação judicial de intercâmbio dialógico constante entre cidadãos e comunidades com o Estado, objetivando um acordo na implementação de programas socioeconômicos que afetem grupos indeterminados de pessoas (Vieira Júnior, 2015), representa alternativa à intervenção judicial em políticas públicas lastreada no “reconhecimento do estado de coisas inconstitucional”, tendendo a se manifestar como uma relação institucional interativa mais complexa e abrangente, sem a imunidade total da Administração Pública, nem a prevalência do Poder Judiciário no sopesamento da preservação das competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo visando a concretização dos direitos fundamentais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia no Supremo Tribunal Federal na ADPF 760-DF possui fundamento na legitimidade excepcional de intervenção jurisdicional quanto a políticas públicas, permitindo importantes conclusões em relação à construção do posicionamento da Suprema Corte sobre o tema e a necessidade de instrumentalização dialógica entre os Poderes constituídos.

A amplitude do conceito de ato do poder público lesivo ao preceito fundamental, objeto da ADPF, prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal, a caracteriza como um importante meio de controle democrático, já que essa abertura admite que atos deveras atípicos sejam impugnados perante a Constituição Federal, modo que a ADPF atualmente exerce um merecido protagonismo no controle de constitucionalidade. A extensão de seu objeto possibilita o controle de quaisquer atos do poder público, compreendido todas as autoridades públicas e todos os órgãos das administrações públicas direta e indireta, que até então eram na prática blindados ao controle abstrato.

Já a técnica decisória “estado de coisas inconstitucional”, criada pela Corte Constitucional Colombiana como hipótese de atuação que autoriza a se imiscuir em questões das instâncias eletivas de Poder para, por fim, revelar uma clara interferência em espaços de decisão próprios do Executivo e do Legislativo. Essa construção foi empregada na Colômbia, em casos similares de controle de políticas públicas, para identificar um quadro estrutural de

violação ampla e reiterada a direitos fundamentais, causados pela atuação deficitária do Estado, especialmente no tocante à necessidade de elaboração e efetivação de políticas públicas, o que revela uma nítida postura ativista, passando a protagonizar papéis políticos, definindo e redefinindo prioridades orçamentárias, agendas políticas e supervisionando a atuação das demais esferas de Poder.

A doutrina diverge consideravelmente sobre o tema, parte entende ser teoricamente incorporável no ordenamento pátrio a teoria do ECI, seja pelos influxos do movimento neoconstitucionalista, seja pela natureza valorativa aberta da Constituição de 1988. Outra parte da doutrina se posiciona contrariamente, ao entendimento de que a ECI traria em seu bojo um exacerbado ativismo judicial. Há correntes doutrinárias que diferenciam os conceitos de ativismo judicial e judicialização, e ainda aquelas que compreendem o ativismo em duas espécies, o monológico e o dialógico.

Essas práticas refletem uma releitura sobre o papel da jurisdição constitucional diante de temas de elevada complexidade e que transmutam a relação da “judicial review” ante o sistema democrático. Nessa linha, coloca-se a necessidade de construção de um debate aberto entre as instâncias eletivas com o Supremo Tribunal Federal como forma de se buscar a construção de consensos, capazes de superar desafios quanto à ordem constitucional, principalmente na efetivação de direitos fundamentais.

A formulação de políticas públicas é ínsita aos deveres constitucionais de uma Administração eficiente, sobretudo na concretização de direitos fundamentais protegidos pela Constituição Federal. Dessa forma, a omissão ou ineficácia dos Poderes Executivo e Legislativo - bem como seus diversos órgãos e atores públicos -, gera uma grave situação de tensão ao texto constitucional e caso levada ao Judiciário, deve ser corrigida de forma estruturante e prospectiva, objetivando reordenar a ação estatal, inobstante sem substituir o administrador ou o legislador.

De toda forma, essas considerações permitem a construção de uma ideia de atuação excepcional, mas essencial, da função jurisdicional em situações de violações sistemáticas a direitos fundamentais previstos no texto constitucional. Embora não seja função do Poder Judiciário se imiscuir nas decisões próprias do administrador público e nas competências dos demais Poderes da República, o Poder Judiciário pode e deve atuar na condução e fiscalização da efetividade das políticas públicas que versem sobre direitos protegidos pela Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reforçado sua posição na defesa de interesses e direitos contramajoritários, tendo se utilizado da declaração do estado de coisas inconstitucional para respaldar a atuação judicial extraordinária na garantia de direitos fundamentais violados em razão da omissão e da inércia do administrador público.

O objeto da ADPF 760-DF é a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil perante a comunidade global em acordos internacionais, internalizados pela legislação nacional.

A decisão da Relatora no Supremo entendeu comprovada uma grave insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, portanto respaldou-se na teoria do estado de coisas inconstitucional, determinando à União, no prazo máximo de sessenta dias, apresentar à Corte um plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores. Essa decisão encontra-se suspensa por pedido de vista em 6 de abril de 2022.

Nada obstante, ante o caráter prospectivo da decisão estruturante, ainda não sufragada pelo Plenário da Suprema Corte, a sua eficiência somente poderá ser confirmada - ou rechaçada - futuramente, havendo o risco de que a declaração do estado de coisas inconstitucional não ultrapasse a função de mero argumento retórico.

A ADPF 760-DF trata da configuração de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Isto porque o art. 225 da Constituição Federal é veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para a fruição de outros direitos integrantes do mínimo existencial, de tal maneira que a proteção ambiental não compõe uma opção política, mas um dever constitucional, o que, mais uma vez, reforça a legitimidade da atuação jurisdicional.

Neste diapasão, deflui-se que o STF optou por adotar o “compromisso significativo”, construção jurisprudencial da Corte Constitucional da África do Sul, que prioriza a solução compartilhada entre os Poderes e a sociedade para assegurar a concretização de

direitos fundamentais, de maneira mais conveniente do que declarar o estado de coisas inconstitucional.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Processo Constitucional brasileiro. 3º ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. ISBN 978-85.5321-651-2. 1501 p

ANDRÉA, G. F. M.; PATULLO, M. P. F. (2021). A inaplicabilidade da Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional ao sistema de saúde brasileiro. *Revista De Direito Sanitário*, 21, e0022. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.193210>

ASCEMA – Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente. Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Brasília, 4 set. 2020. Disponível em: http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. Acesso em 06 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 07 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em 06 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 760 – DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Reqte.: PSB; REDE SUSTENTABILIDADE. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em 06 out. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45-DF. nº único 0003880-63.2003.0.01.0000. Relator Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em 05 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 54-DF. NÚMERO ÚNICO: 0027832-55.2019.1.00.0000. Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. REQTE.(S) REDE SUSTENTABILIDADE. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>. Acesso em 27 fev. 2023.

ECCO, Juliano Martins; RAZERA, Bruna Amanda Ascher. Controle Judicial de Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais e o Estado de Coisas Inconstitucional. *Revista Jurídica Cesumar* - Mestrado, v. 22, n. 1, p. 97-114, janeiro/abril 2022 - e-ISSN 2176-918

COLETTA, Ricardo Della; MACHADO, Renato. Governo demite coordenadora do Inpe responsável por monitorar desmatamento. Folhapress, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/07/governo-demite-coordenadora-do-inpe-responsavel-por-monitorar-desmatamento-ckcl1nxqz009f01jay5s9cvyz.html>. Acesso 06 out. 2022.

DANTAS, B. J. D.; ALVES, N. T. S. A crise no sistema prisional brasileiro e a aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional. Revista de Direito, [S. l.], v. 13, n. 01, p. 01–24, 2021. DOI: 10.32361/2021130111950. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11950>. Acesso em: 23 fev. 2023. Adicionar ao Meu Espaço

LOPES, Rafaella Marineli; BEÇAK, Rubens. Direitos fundamentais o trem dos trilhos enferrujados e a solução técnica do estado de coisas inconstitucional. Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania (7. 2019 Ribeirão Preto, SP). Anais Ribeirão Preto, SP: UNAERP, 2019.

MAMEDE, Juliana Maria Borges; LEITÃO NETO, Helio das Chagas; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 807-835, set./dez. 2021. DOI: 10.5380/rinc.v8i3.72953

MILZ, Thomas. Protagonismo do Brasil na agenda ambiental sob ameaça. Deutsche Welle Brasil, Seção Brasil, 09 ago 2019. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2019/05/27/brasil-sai-do-protagonismo-em-decisoes-internacionais-da-area-ambiental-artigo-de-sucena-shkrada-resk/>. Acesso em 6 out. 2022.

MOTA, Erick. Governo exonera coordenadora do Inpe após divulgação de dados sobre desmatamento. Congresso em Foco, Seção Meio Ambiente, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/governo-exonera-coordenadora-do-inpe-apos-divulgacao-de-dados-sobre-desmatamento/>. Acesso em 06 out. 2022.

MOURA, V. S.; FREITAS J.V. A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 708/DF e o questionamento da gestão governamental relativamente ao Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima (FUNDO DO CLIMA): um panorama da audiência pública à luz da educação ambiental crítica. Ambiente & Educação. v. 25, n. 3, 2020. E-ISSN 2238-5533.

NASCIMENTO, Júlio Cesar do. O estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário e o estado das coisas: limites e possibilidades da linguagem jurídica. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. date2020-07-27. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. <https://doi.org/10.11606/D.2.2020.tde-03052021-011321>

NERI, Bianca Garcia. Estado de Coisas Inconstitucional e litígio estrutural: a concretização dos direitos fundamentais sob uma perspectiva dialógica. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 92-114, Jan/abr. 2018 ISSN 2318-8650.

PETIZ, Martin Magnus. O Estado de Coisas Inconstitucional como estratégia de diálogo institucional no julgamento da ADPF 347 MC/DF pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 05-04-2021. e26989. ISSN: 2525-8036.

REZENDE MARTINS, F.; PEREIRA DA SILVA, M. C. (2021). A Existência de um Estado de Coisas Inconstitucional em Matéria Ambiental: Comentários à Decisão Monocrática no Âmbito da ADO nº 60 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia*, 49(1), 745–753. <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-58403>

SILVA, Alexandre Vitorino. O estado de coisas inconstitucional como modalidade de litigância estrutural: uma alternativa imperfeita para o controle de políticas públicas no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. 317 p. Acesso em: 26 fev. 2023.

TURATO, Egberto Ribeiro. Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológico, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas. 6 ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2013. 2018. ISBN 978-85-326-2751-3

VIEIRA JUNIOR, R. J. A. Separação de Poderes, Estado de Coisas Inconstitucional e Compromisso Significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 1º de dez. 2015.

VINÍCIUS DE OLIVEIRA, Wagner. Associações ambientais e acadêmicas podem iniciar o controle de constitucionalidade? Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/337750/associacoes-ambientais-e-academicas-podem-iniciar-o-controle-de-constitucionalidade>. Acesso em 06 out. 2022.

VITAL, Marcos Henrique Figueiredo. Aquecimento global: acordos internacionais, emissões de CO2 e o surgimento dos mercados de carbono no mundo. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. [167]-244, set. 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16043>. Acesso em 6 out. 2020.

Submetido em 29.09.2024

Aceito em 10.10.2024